

ЧЕРНОВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ

***Конституционное право
Российской Федерации***

**Конституционные основы формирования гражданского общества в
Российской Федерации.**

Политические основы конституционного строя.

Конституционное полномочие в демократическом государстве.

Политические основы конституционного строя России.

ЧАСТЬ 3.

Для магистров юридического факультета

Петрозаводск 2014

СОДЕРЖАНИЕ:

* 4. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации.

Тема 4.2. Политические основы конституционного строя России.

* 1. Сущность конституционного строя России. Конституционное полномочие в демократическом государстве.

* 2. Понятие, сущность и принципы конституционного строя Российской Федерации.

* 3. Соотношение конституционного строя и общественного идеала в Конституции 1993 года.

Тема 4.3. Конституционное полномочие в демократическом государстве.

* 1. принцип народовластия (ст.3 Конституции)

* 2. принцип разделение властей (ст.10,11. Конституции)

* 3. политический плюрализм и многопартийность (ст.13 Конституции)

* 4. местное самоуправление (ст.12 конституции)

РАЗДЕЛ 5. Политические основы конституционного строя России.

Тема 5.1. Россия правовое, федеративное, суверенное государство с республиканской формой правления. Сущность идеи правового государства:

* 1. человек, его права и свободы как высшая ценность (ст.2 Конституции)

* 2. верховенство права и механизмы его реализации

4.2.3. Соотношение конституционного строя и общественного идеала в Конституции 1993 года.

В 2003 г. в России состоялось множество научных конференций, посвященных десятилетию Конституции Российской Федерации. Учеными обсуждались проблемы природы, роли и предназначения российской Конституции 1993 г., времени ее появления и исторических условий разработки, сущности и прочности Основного закона, перспективах развития; ставились вопросы о неизменности Конституции или необходимости ее реформирования¹.

Совершенно справедливо отмечалось великое значение конституционно-правового регулирования в стране, роль Конституции России в государственно-правовом развитии. Особо высокозначимо оценивались такие принципы современного государственно-правового развития, как: демократическое федеративное правовое государство², права и свободы человека и гражданина как высшая ценность, рыночная экономика на основе единого экономического пространства, свободная экономическая деятельность, социально ориентированная экономика, законность на основе верховенства Конституции Российской Федерации³. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин считает Конституцию РФ "одним из главных достижений постсоветской эпохи"⁴. Это мнение разделяют многие высшие должностные лица страны. Например, Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов считает Конституцию главным достижением государственно-правового развития России⁵, а О.Е. Кутафин уверен, что Конституция РФ - это то "лучшее, что нам оставил Б.Н. Ельцин после себя"⁶. Б.Н. Топорнин отмечает, что Конституция РФ 1993 г., являясь работающим Основным законом России, сыграла важную позитивную роль в становлении и укреплении российского государства, она

¹ Стариков Ю.Н. //Право и политика", 2005, N 1; Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004

² См.: Чайка Ю.Я. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004. С. 38

³ Осипов Ю.С. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004. С. 6.

⁴ Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004. С. 11.

⁵ См.: Устинов В.В. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. С. 31.

⁶ Кутафин О.Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. С. 54.

продолжает выполнять свое предназначение; на ее основе осуществлялись в последние годы федеративная реформа, правовая реформа, судебная реформа, а также реформа местного самоуправления⁷. По мнению В.Д. Зорькина, Конституция РФ является тем правовым фундаментом, который: "обеспечил политическую, экономическую, социальную целостность России"; стал "главным средством безусловной и универсальной юридической легитимации Российского государства как единства территории, проживающего на ней общества и механизмов исторического воспроизводства и развития"; "Конституция - завоевание, полученное ценой больших усилий и больших жертв. Завоевание, обеспечивающее новый и большой исторический результат. А значит, с учетом цены и по результатам наша Конституция - огромная ценность для России" ⁸.

Оценка Конституции РФ и установление юридического качества конституционно-правовых норм, их эффективности определяется множеством критериев: Оценка Конституции РФ и установление юридического качества конституционно-правовых норм, их эффективности определяется множеством критериев: наличие "особого потенциала" реализации; обеспечение поступательного развития отраслевого законодательства; степень авторитетности системы конституционно-правовых гарантий; "непосредственность действия" и верховенство ее положений; реальность воздействия на развитие государства, общества, экономической и политической системы; защищенность прав и свобод человека и гражданина; обеспеченность обороноспособности и авторитета страны в международно-правовом пространстве; создание гарантий общественной безопасности и общественного порядка; политико-правовая культура, господствующая в современном российском обществе.⁹

С практической точки зрения, Конституцию оценивает относительно грамотно и профессионально, с выявлением ее недостатков, противоречий и достоинств, как правило, только "избранный" круг ученых, политиков, государственных деятелей и социально активных граждан. Остальные, даже "выставляя" собственные оценки Конституции, не могут весьма предметно и аргументированно дискутировать как о значении Конституции, так и о ее будущей "судьбе".

Относительно небольшой срок действия российской Конституции обязывает исследователей и комментаторов ее текста весьма осторожно высказывать "вердикты" относительно жизнеспособности и значимости Конституции. Очевидно, справедливым является вывод С.А. Авакьяна о том, что при исследовании феномена "ценности" Конституции РФ неизбежно возникает необходимость анализа двух факторов: истории появления этой Конституции и заложенных в ней идей и решений¹⁰. Конечно, в 1993 г. многим

⁷ См.: Б.Н. Топорнин. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004. С. 47 - 48.

⁸ Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 11, 21.

⁹ Стариков Ю.Н. //Право и политика", 2005, N 1; Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004

¹⁰ Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 11 - 16.

казалось, что принятие Конституции положит конец "смутному времени" постсоветской России. В основном так и произошло: явно выраженные социальные конфликты, отягощенные борьбой политических концепций и групп в самых различных формах, были разрешены; критический накал силовых противоправных действий стих; стало развиваться отраслевое законодательство; в стране формировались рыночные отношения и создавались политические партии; осуществлялось проведение многочисленных реформ (правовой, судебной, местного самоуправления, административной); выстраивалась система органов государственной власти; правовые конфликты стали чаще находить свое разрешение в судах; возростала политическая и правовая культура граждан; развивались и иные социально-политические процессы, осуществлялось государственно-правовое строительство в рамках направлений и концепции, сформированных в тексте Конституции РФ.

Однако вместе с этим оставались и нерешенные проблемы, они накапливались, загонялись "в угол"; нарушалось единое правовое пространство страны; разрасталась коррупция во всех органах государственной власти и местного самоуправления; в массовом масштабе не обеспечивались права и свободы человека и гражданина; формировалась закрытость государственного аппарата; невероятное распространение получила бедность населения; формировался новый тип административного произвола. Все это, очевидно, и дало возможность сказать, что "десятилетний юбилей действующей Конституции России - срок, достаточный для того, чтоб переболеть конституционными иллюзиями и освободиться от необоснованных надежд и ожиданий, связанных с ее принятием"¹¹. В.Е. Чиркин рекомендует не ждать "немедленных изменений в обществе только в результате принятия удачной конституции"¹². Поэтому, сравнивая конституционно-правовое развитие страны с качеством решения социальных противоречий, Н.С. Бондарь показывает в концентрированном виде соответствующие свойства конституции в следующей "триедины характеристик": 1) конституция как "порождение и своего рода нормативно-правовой результат социальных противоречий современного общества"; 2) конституция - "юридизированная форма отражения социальных противоречий"; 3) конституция - "институциональная нормативно-правовая основа разрешения противоречий современного общества"¹³

С.А. Авакьян, рассматривая вопросы о природе и назначении Конституции и отмечая наличие различных оценок ее сущности, указывает на единство мнений ученых в том, что конституции являются результатом качественных изменений в природе общества и государства; при этом не отрицается и факт появления конституций в итоге острых социальных катаклизмов¹⁴.

Не подлежит оспариванию и одновременно является гордостью высочайший стандарт политико-правовых установлений, содержащихся в российском Основном законе: государство, основываясь на принципе

¹¹ Бондарь Н.С. Конституция, конституционный контроль и социальные противоречия современного общества // Журнал рос. права. 2003. N 11. С. 55

¹² Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. С. 7.

¹³ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. С. 56

¹⁴ См.: Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: В 2 т. Т. 1 / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 6.

народовластия, объявляется социальным и правовым, основная цель которого - обеспечение интересов, прав и свобод человека и гражданина; развитие рыночных экономических отношений и гарантии осуществления предпринимательской деятельности в стране; федерализм; признание международно-правовых стандартов и норм международного права; многопартийная система; демократические принципы организации и функционирования публичной власти; судебная защита прав и свобод человека и гражданина. Однако, по справедливому утверждению С.А. Авакьяна, нельзя "мифологизировать" достижения действующей Конституции РФ как якобы Основного закона, в котором наконец-то все самое демократичное и ценное установлено впервые. С.А. Авакьян сравнивает конституционно-правовые положения Конституции РФ 1993 г. и нормы законов, внесших изменения в Конституцию РСФСР 1978 г. в период 1990 - 1992 годов в области основ конституционного строя, статуса личности, системы власти, и приходит к выводу, что "большинство конструктивных положений, отраженных в этой Конституции, фактически появились в ходе реформ предшествующей Конституции РСФСР 1978 г."

Ученые отмечают, что современная конституция никогда не будет соответствовать идеальным представлениям об основном законе страны, т.е. созданную национальную модель конституции нужно "постоянно приближать к идеалу"¹⁵

Иногда роль и значение Конституции РФ просматривают через призму ее "потенциала" или "раскрытия потенциала". Например, бывший Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Советник Президента РФ В.Ф. Яковлев, обсуждая проблему административного судопроизводства, полагает, что в России пока не создана система контроля за законностью деятельности государственных служащих. Поэтому у Конституции РФ "колоссальный потенциал"¹⁶, а самой главной задачей, стало быть, является "раскрытие" этого потенциала. Б.Н. Топорнин считает, что "потенциал Конституции 1993 г. далеко не исчерпан, ей еще предстоит раскрыться в полной мере. Этот потенциал позволил преодолеть трудные ситуации, излечить многие болезни роста и быстро пойти вперед в решении сложных проблем, в том числе и таких, как борьба с бедностью"¹⁷. В.Е. Чиркин считает, "несмотря на имеющиеся недостатки, Конституция РФ занимает выдающееся место в истории России. Ее демократический потенциал далеко не исчерпан"¹⁸. О.Е. Кутафин рекомендует "продолжать реализовывать действующую Конституцию, которая практически во многих отношениях еще не реализована"¹⁹.

Таким образом, как следует из сказанного, значение Конституции РФ определяет ее глубинный (внутренний или внешний) потенциал. Только в

¹⁵ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. С. 21.

¹⁶ См.: Яковлев В.Ф. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юристъ, 2004. С. 30.

¹⁷ Топорнин Б.Н. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 52.

¹⁸ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. С. 8.

¹⁹ Кутафин О.Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. С. 57

раскрытии потенциала Конституции РФ можно видеть ее реализацию, реальность существования, действия, применения конституционно-правовых норм. Но ведь и про нашу страну очень часто говорят как о потенциально экономически богатом и развитом государстве. Однако граждане России не замечают этой экономической мощи и поддержки населения. "Окружающая действительность" демонстрирует порой дикую бедность населения, болезни роста не решаются вовсе, трудных ситуаций становится все больше и больше, а уж сложных ситуаций и вовсе не сосчитать. Где же тогда конституционный потенциал? Часто приходится слышать о "научном" потенциале того или иного государственного образовательного или научно-исследовательского учреждения. А на практике замечаешь, к сожалению, лишь несоответствующее статусу неприглядное существование как самого учреждения, так и самих ученых. Жить ощущениями наличия или поиска какого-либо "потенциала" - это не значит обеспечить на практике реализацию потенциальных возможностей. Так, очевидно, обстоит дело и с законами: потенциал закона нельзя считать эффективностью его действия, т.е. он не может быть отнесен к реально действующему юридическому средству обеспечения надлежащего правового регулирования общественных отношений. Вряд ли применимо к Конституции и к ее реализации термины "потенциальный характер правовой регламентации", "жить надеждой", надеяться на "лучшее будущее".

"Потенциальное" действие Конституции соседствует с идеей о Конституции, написанной "на вырост", т.е. "она по ряду важнейших направлений шла впереди существовавших реалий" и тем самым обеспечила "более сильное воздействие на развитие страны"²⁰. Такое понимание назначения Конституции связывалось, главным образом, с динамичным и порой стремительным развитием отраслевого законодательства, появлением новых отраслей и подотраслей права, масштабным развитием отдельных публично-правовых и частноправовых институтов. По меткому определению Б.Н. Топорнина, Конституция РФ, являясь несущей конструкцией "нашего правового дома", играя главную системообразующую роль, повышая эффективность всей правовой системы, создавала условия для становления "нового права"²¹. Именно "новое право" позволяло развивать конституционно-правовые нормы, являясь одновременно и мерилom качества самого механизма конституционно-правового регулирования, и гарантом реализации Конституции. "Новое право" формировало новую правовую систему страны, в которой доминировали важнейшие идейные и принципиальные конституционно-правовые положения. Именно адекватное, точное, соответствующее присутствие Конституции в правовой системе позволяет и говорить об условиях ее реализации и эффективности.

Сложности при выявлении степени осуществления конституционных принципов появляются тогда, когда встречаются трудности толкования и интерпретации Конституции. Ее принципы и главные установления формируют

²⁰ Топорнин Б.Н. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 50.

²¹ Топорнин Б.Н. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 51.

границы и параметры дозволенного в становлении и развитии отраслевого законодательства. Однако даже самый верный из всех возможных вариантов становления "нового права" в развитие Конституции не обеспечит ее эффективность и реализацию, если законодателем не будет решаться проблема обеспечения действия принципа верховенства Конституции в сформированной системе правовых координат. Конституция страны, чтобы стать реально действующей и признаваемой большинством населения страны, должна создавать гарантированное правовое регулирование отношений, составляющих основу экономической, социально-политической и духовной жизни общества и государства. Поэтому конституционные положения, сформулированные "на вырост", порой становятся скорее барьерами, чем стимулами или гарантами развития.

В научных дискуссиях можно встретить в настоящее время обсуждение вопроса о соотношении в современном правоведении публичного и частного в аспекте обеспечения как публичного, так и частного интереса. Можно встретить в теории вывод о том, что обеспечение публичных и частных интересов не произошло в той мере, в какой это устанавливает Конституция РФ, т.е. именно в этих пределах Основной закон не реализован в нашей стране до настоящего времени²². С научно-доктринальной точки зрения, могут быть весьма плодотворными результаты исследования этой проблемы. Вместе с тем, как обнаружить модель и структуру соотношения в тексте конституционных правовых норм частных и публичных интересов и способов их обеспечения? Очень трудно увидеть качество обеспечения реального соотношения в Конституции частных и публичных интересов. Хотя основные параметры такого соотношения заложены в статьях Основного закона о правах и свободах, характере и назначении современного правового государства, принципах организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Слабые и порой вовсе неверные представления о необходимости сбалансированности частноправового и публично-правового регулирования общественных отношений на заре "постсоциализма" и в момент принятия Конституции РФ не способствовали изначально разумному развитию подконституционного законодательства, обеспечивающего публичные и частные интересы. Обеспечение оптимального и гармоничного сочетания частных и публичных интересов ставится учеными во главу концепции современного гражданского общества²³. Многие конституционно-правовые установления или нормы-принципы определяют логику реализации этих норм лишь в разумном сочетании частных и публично-правовых начал. Например, в литературе отмечается как публично-правовой аспект реализации политических прав и свобод человека и гражданина, так и их ярко выраженное "личностное, частноправовое нормативное значение в системе институтов муниципальной демократии"²⁴.

²² См.: Яковлев В.Ф. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2004. С. 29.

²³ См.: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО "Издательский дом "Городец", 2004. С. 32

²⁴ Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО "Издательский дом "Городец", 2004. С. 32 С. 288 - 289.

Иногда делается вывод о том, что Конституция РФ 1993 г. обеспечивает утверждение в большей мере частноправовых начал в правовом регулировании, т.е. наметился переход "от публичного к частному"

Таким образом, когда исследуется проблема о потенциале Конституции и его влияние на осуществление конституционных правовых норм, то логическим следствием такого научного анализа является формулирование положения о необходимости выбора между "постоянным приближением модели действующей конституции к идеалу" или внесением "конституционных поправок" в текст Основного закона. Вопрос о возможном изменении Конституции или ее пересмотра был поставлен некоторыми политиками и учеными сразу же за принятием Конституции РФ в 1993 году.

По мнению многих известных в стране ученых и политиков, Конституция РФ "действительно имеет существенные недостатки. Они разные по масштабам, по величине, но так или иначе, они достаточно заметны"²⁵. Недостатки Конституции РФ обнаруживаются исследователями практически в каждой из ее глав: основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание, судебная власть и местное самоуправление. Разумеется, в каждой главе недостатки или противоречия конкретизируются и подвергаются критике на уровне соответствующих статей Конституции, их частей и пунктов. Более того, в зависимости от характера и предмета исследования критика конституционно-правовых положений может заметно усиливаться. При этом отмечается декларативный характер внесенной в текст Конституции нормы. Например, когда заходит речь о местном самоуправлении, исследователями отмечается декларативность ценностей "муниципальной демократии" и "муниципальных свобод". Может быть, не в последнюю очередь, именно поэтому, как справедливо отмечает Н.С. Бондарь, не сложилась пока наука муниципального права²⁶. Однако в последние годы по теории муниципального управления, местного самоуправления и муниципальному праву опубликованы очень интересные и содержательно привлекательные для читателя научные труды²⁷.

Под критическим взором аналитиков находится в настоящее время сама понятийная основа правового государства, а также степень ее сформированности на сегодняшний день. Отмечается, что российское правовое государство как конституционная модель еще далека до своего окончательного оформления и практического осуществления. Таким образом, под сомнение подпадает сам правовой характер Российского государства. Поучается, что правовое государство - это программная цель и важнейшая задача, которая должна быть решена в будущем. Например, О.Е. Кутафин весьма категоричен, когда заявляет: "наше государство даже условно нельзя назвать правовым... Мы не только не приблизились к правовому государству, а находимся на очень

²⁵Кутафин О.Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 54.

²⁶ См.: Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. М.: ОАО "Издательский дом "Городец", 2004. С. 14.

²⁷ Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.

большом отдалении от него"²⁸. Получается, что конституционно-правовые нормы о правовом государстве - не более, чем цель государственно-правового строительства. В связи с этим можно ведь поставить совершенно простой по своей абсурдности вопрос: 11 лет Конституция устанавливает правовую государственность в России, а на деле учеными она отрицается. Где находится правда о правовом государстве? Н.А. Боброва в своей замечательной монографии "Конституционный строй и конституционализм в России", соглашаясь с высказанным в литературе мнением о недостижимости любым государством идеала правового государства, отмечает, что "правовое государство есть высшая ступень развития гражданского общества, идеальная его модель"²⁹. Н.А. Боброва делает, с моей точки зрения, справедливый и точный вывод: "Конституция, провозгласившая правовое государство, разделение властей и широкие, неотчуждаемые права человека и гражданина, во многих своих позициях оказалась фиктивной. Никакого "баланса" властей она не ввела, демократия еще в большей степени приобрела черты элитарности, правовое государство - недостижимый идеал"³⁰

Вообще примечательным (и поэтому многое объясняющим сегодня) является факт запоздалого изучения и анализа конструкции "российское правовое государство" российскими учеными. Сразу же после принятия Конституции РФ в 1993 г. правовая государственность лишь обозначалась в качестве высочайшего достижения конституционной реформы и конституционно-правового строительства. Но критическое и элементарное позитивное обдумывание этого великого гуманитарного достижения и принципа современной организации государства и общества начинается, очевидно, только сегодня. Ю.Я. Чайка среди основных трудностей построения правового государства в нашей стране называет: 1) сложившиеся исторические традиции России (недооценка человека и гражданина, его прав и свобод, "тоталитарное" прошлое, ослабление российской государственности); 2) сложность процесса обеспечения по признанию особой роли Конституции в российском обществе (ее верховенство в системе законодательства и правовой системе; непосредственное действие Конституции)³¹.

Декларируемый Конституцией принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей на деле приводит к их координации Президентом РФ (ст. 11 Конституции РФ)³². Поэтому ученые задумываются над истинным характером разделения властей. Конечно, в каждом современном правовом государстве может быть, очевидно, несколько вариантов разделения властей. Думается, обеспечить в полном объеме независимость и самостоятельность каждой из названных ветвей власти вообще невозможно.

²⁸ Кутафин О.Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 57.

²⁹ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 71.

³⁰ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 75.

³¹ Чайка Ю.Я. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 42 - 46. См. также: Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2003. С. 385 - 390.

³² Кутафин О.Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 55.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, отстаивая идею о нецелесообразности изменения Конституции РФ и о необходимости решения существующих проблем путем "точного, обоснованного и ответственного толкования конституционных норм" Конституционным судом РФ, вместе с тем не идеализирует ее содержание. Он говорит, например, об отсутствии необходимой четкости при распределении полномочий между Президентом РФ и Правительством РФ, о разъяснении положения и роли Администрации Президента РФ в системе государственной власти, о характере полномочий и самого статуса российской прокуратуры, об уточнении сферы и пределов разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, об определении статуса местного самоуправления. Особое место отводится также деятельности Федерального Собрания РФ, которое должно решать проблемы "путем принятия необходимых новых норм конституционного законодательства"³³.

Конституционно-правовые положения должны быть настолько четкими, чтобы разъяснить позицию очень быстро и точно. Конституция должна быть для современников и для реальной правовой практики. Как можно сегодня "просматривать" на соответствие, например, конституционным нормам об административном судопроизводстве или производстве по делам об административных правонарушениях термин "административный процесс", если никто до сих пор (а тем более в 1993 г.) не знает единственно верного и разделяемого большинством ученых и практиков страны определения "административного процесса", "административно-процессуального законодательства" или "административных дел"? Указанные понятия во многом неясны еще в отраслевом законодательстве и отраслевых правовых науках. Но они уже десять лет содержатся в тексте самой Конституции. Как же можно оценивать соответствие указанных категорий конституционно-правовым категориям? Конституция России не содержит принципиальных правовых характеристик и принципов государственной службы, позволяя ей на практике изменяться в угоду действиям политических назначенцев и избранных в субъектах РФ высших должностных лиц. Одни из самых главных сложностей заключены в статьях Конституции Российской Федерации, устанавливающих систему государственной власти в стране, структуру государственного механизма, разделение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, фиксирующих возможность заключения между органами государственной власти РФ и ее субъектами договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Специалисты отмечают, что недостатки конституционной модели не позволяют федеральному законодателю установить формулу, согласно которой органы государственной власти РФ и ее субъектов могут заключать договоры не о разграничении предметов ведения, а о разграничении полномочий, поскольку предметы ведения уже разграничены Конституцией РФ³⁴. О.Е. Кутафин отмечает, что

³³ Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2004. С. 17.

³⁴ См.: Чертков А.Н. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Журнал рос. права. 2004. N 8. С. 7; Он же. Четкость и единообразие конституционно-правовых

статьи 71 и 72 Конституции РФ вообще трудно комментировать: "комментаторы вынуждены прилагать огромные усилия, чтобы что-то объяснить читателям"³⁵.

Т.Я. Хабриева, указывая на "слабость" прямого конституционного регулирования федеративных отношений, компенсируемое обыкновенными федеральными законами с целью их реформирования, отмечает явную недостаточность полноты регулирования в Конституции РФ проблем федеративного устройства³⁶.

С.А. Авакьян, рассуждая о проблемах модели организации публичной власти в Российской Федерации, критикует отдельные положения установленного принципа разделения властей, "суперпрезидентскую власть" и "ослабленный парламент", отсутствие организации государственной власти в субъектах РФ, модель местного самоуправления³⁷.

Считается практически общепризнанным непонятность конституционной формулировки относительно федеративных отношений, самого федерализма в России. По мнению А. Казакова, здесь "коренится одна из основных причин распада единого правового поля, вызванного этим кризиса российской государственности... Именно этот кризис побудил Президента Российской Федерации В.В. Путина, федеральную исполнительную и законодательную власть предпринять шаги, направленные на совершенствование российского федерализма, механизма взаимоотношений уровней власти"³⁸.

Н.А. Боброва, обсуждая проблемы современного конституционного строя и парламентаризма, отмечая существенное ограничение российского законодателя в осуществлении его основной функции и беспрецедентно слабую его контрольную функцию, задает вопрос: "можно ли говорить об эффективности закрепленного в ст. 10 Конституции РФ принципа разделения властей и самостоятельности законодательной власти?"³⁹.

Учеными подчеркивается острая необходимость закрепления в Конституции России механизма конституционно-правовой ответственности путем включения в ее текст специальной главы "Конституционно-правовая ответственность"⁴⁰.

По мнению А. Казакова, на протяжении последних десяти лет в России решались две задачи: во-первых, восстановление единства российского правового пространства, устранение угрозы разрушения политической и территориальной целостности страны; во-вторых, создание законодательства, отражающего наиболее точным образом дух Конституции России. А. Казаков

понятий и разграничение компетенции // Журнал рос. права. 2004. N 2. С. 34 - 39; Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Гос. и право. 2004. N 8. С. 7.

³⁵ Кутафин О.Е. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации. С. 55.

³⁶ См.: Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 13

³⁷ См.: Авакьян С.А. Конституция как символ эпохи // Конституция как символ эпохи: В 2 т. Т. 1 / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 15 - 16.

³⁸ Казаков А. Русское поле. Правовое (10 лет Конституции и перспективы федерализма в России) // Российская газета. 2003. 30 декабря.

³⁹ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 74.

⁴⁰ Безруков А.В., Кондрашев А.А. Совершенствование законодательного регулирования института конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации // Гос. и право. 2004. N 8. С. 39 - 49.

пишет: "Ведь очевидно, что, одобряя десять лет назад Основной закон страны, люди голосовали не за его текст, который представляет собой систему юридических положений, норм, мало понятных подавляющему большинству граждан. Они голосовали за систему экономических, социальных, политических, гуманитарных принципов, ценностей, которые лежат в основе этих норм и положений. Таких, как приоритет прав и свобод личности, гражданского общества, реальной демократии, обеспечение многообразия форм собственности, свободы экономической деятельности, рыночного хозяйства, достойная жизнь человека в качестве главной цели политики Российского государства". Однако на констатации последней ценности, наверное, и нужно закончить перечисление удивительно красивых слов и принципов, оставшихся, к сожалению, вот уже в течение 10 лет лишь на бумаге. Вот в этом заключается основная проблема российского общества и государства: когда население голосует не за текст понятных всем "юридических формулировок", а за мифическую идею общего благоденствия и возможного экономического расцвета, которое когда-нибудь настанет. Экономические, политические и гуманитарные ценности тут же были позабыты реально действующим правительством, поскольку сразу же пришло убеждение, что этими ценностями трудно или даже невозможно руководствовать в условиях сложностей каждодневной российской практики.⁴¹ Здесь существуют два пути: либо изменить ценностное содержание конституции, либо, подтвердив его значимость, суверенность и верховенство, обеспечить реальность действия для общества конституционно-правовых норм, т.е. полностью исключить в определенной мере ирреальность и мифический характер конституционно-правовых установлений и догм.⁴²

Учеными отмечаются и многие дефекты, которые содержатся в Конституции РФ. К числу таковых относится, например, по мнению В.А. Сиринько, противоречивость положений ст. 19 Конституции РФ о равенстве прав и свобод граждан и ст. ст. 91, 98 Конституции РФ, устанавливающих неприкосновенность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, "что нарушает принципы юридической ответственности"⁴³

В течение 2000 - 2001 гг. конституции и уставы субъектов РФ приводились в соответствие с Конституцией РФ. Этот процесс действительно был необходимым и очень важным, так как позволял привести в соответствие с конституционно-правовыми нормами основные законы субъектов РФ. Этого требовала элементарная логика государственно-правового строительства Российской Федерации и сохранение единства правового пространства страны. Такая работа важна была лишь потому, что, во-первых, действует Конституция РФ, а все остальные законы должны ей непосредственно соответствовать; во-

⁴¹ Казаков А. Русское поле. Правовое (10 лет Конституции и перспективы федерализма в России) // Российская газета. 2003. 30 декабря

⁴² Старилов Ю.Н. // "Право и политика", 2005, N 1; Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004

⁴³ Сиринько В.А. Эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и дефекты права. Воронеж: Истоки, 2004. С. 134.

вторых, нужно было исключить просто безграмотные правовые формулировки из текстов конституций и основных законов субъектов РФ.⁴⁴

Подвергается сомнению исполнение конституционной нормы о многопартийности в стране (п. 3 ст. 13 Конституции РФ). Отмечается, что и сегодня в стране не сложилась эффективно функционирующая многопартийная система. Конституционные нормы нечетко устанавливают роль политических партий в организации и функционировании государства и государственных органов. Учеными отмечается, что в России отсутствует "нормальная партийная система"; с другой стороны, такой партийной системе невозможно сформироваться в условиях, когда партии не имеют возможности влиять на формирование исполнительной власти⁴⁵.

Назрела дискуссия о необходимости изменения Конституции Российской Федерации. Вряд ли нужно ее стремительное изменение. Б.А. Страшун, не исключая возможности в будущем изменения Конституции РФ, пишет: "совершенствовать Конституцию надо чрезвычайно осторожно, избегая любых крайних решений, а, следовательно, разработка поправок к Конституции должна вестись квалифицированными людьми и без спешки. Только тогда мы минуем опасность испортить Конституцию вместо того, чтобы улучшить ее"⁴⁶. Ж.-П. Жакке полагает, что процедура пересмотра Конституции зависит от двух факторов: 1) гибкость или жесткость конституции; 2) условия пересмотра⁴⁷. Российская Конституция - жесткая Конституция, потому что: а) Конституция обладает верховенством по отношению к "простому закону" и б) законодатель "позаботился" о специальных условиях проведения ее пересмотра и внесения в нее конституционных поправок (гл. 9 Конституции РФ). Поэтому сложная процедура внесения в Конституцию поправок будет сопровождаться необходимостью разработки многочисленных материальных и процессуальных новелл конституционно-правового развития (специальная законодательная деятельность, созыв Конституционного собрания, особая процедура принятия решения, специальный порядок голосования). В.Е. Чиркин, отмечая очевидность непригодности "некоторых конституционных положений, некритически заимствованных из других основных законов", считает, что "Конституция РФ нуждается в поправках, хотя таким путем вряд ли удастся решить многие принципиальные вопросы"⁴⁸. Имеется в виду именно усложненный порядок внесения изменений в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ. В.Е. Чиркин отмечает неясный характер положений-требований о том, что пересмотр Конституции связывается только с необходимостью изменений ее 1, 2 и 9 глав, тогда как потребность в конституционных новеллах может возникать в зависимости от других причин. Автор отмечает также, что отдельные статьи

⁴⁴ Старилов Ю.Н. //Право и политика", 2005, N 1; Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004

⁴⁵ См.: Некипелов А.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. С. 62.

⁴⁶ Конституция Российской Федерации. Официальный текст. Историко-правовой комментарий докт. юрид. наук, проф. Б.А. Страшуна. М.: НОРМА, 2001. С. 123.

⁴⁷ См.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Пер. с франц. М.: Юрист, 2002.

⁴⁸ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юрист, 2004. С. 7.

указанных конституционных глав требуют некоторых редакционных уточнений, которые устранили бы отдельные неясности⁴⁹.

Российская Конституция - это Конституция, принятая в сложный исторический период времени в России⁵⁰; это Конституция, содержащая в себе множество противоречий; это Конституция для неподготовленной к высоким стандартам правовой государственности и демократии общества и самого государства; это Конституция, которая содержит в себе нормы, обязывающие соответствующее развитие самого обычного законодательства

Конституция страны - важнейшая основа для развития законодательства. Поэтому формируемое на конституционно-правовой базе российское федеральное законодательство должно обеспечивать конституционную законность⁵¹.

В специальной литературе можно встретить фактически два главных подхода к вопросу о современном состоянии и будущем российской Конституции: 1) менять Конституцию и вносить в нее поправки не нужно, так как она еще далеко не исчерпала свой потенциал; 2) пересмотр Конституции неизбежен. Между этими двумя точками зрения встречаются "половинчатые" рассуждения о том, что сегодня не стоит спешить с внесением в Конституцию поправок.

Однако со временем "замена Конституции 1993 г. Неизбежна."⁵² Однако, с нашей точки зрения, было бы правильным установление таких конституционно-правовых норм, которые все же являлись бы идеальными, т.е. конституционные положения нужно в известном смысле идеализировать, не создавая при этом противоречивых конструкций. А они - эти противоречивые конструкции, требующие соответствующей интерпретации, - не были на момент принятия Конституции легализованы в действующем законодательстве Российской Федерации. Таким образом, "подгонка" обычного (или простого) законодательства к конституционно-правовым стандартам - противоестественный процесс государственно-правового строительства. В.Д. Зорькин также высоко оценивает качество президентских полномочий, позволивших, по его мнению, спасти Россию от государственного распада⁵³.

Конституция страны формирует структуру самого государства, которое обязано брать на себя ответственность за обеспечение общества, благополучие граждан и экономическое развитие страны. Конституция должна гарантировать весьма привлекательный опыт государственной деятельности, доверие к

⁴⁹ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. С. 43, 60

⁵⁰ Об исторических условиях разработки и принятия Конституции РФ 1993 г. см., например: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997; Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 191 - 210; Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917 - 1993). М.: Изд-во МГУ, 1999.

⁵¹ О конституционной законности и законотворчестве см., напр.: Лопатин В.Н. Конституционная законность и проблемы нормотворчества в России // Журнал рос. права. 2004. N 5. С. 3 - 13; Шувалов И.И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса // Журнал рос. права. 2004. N 6. С. 18 - 26; Горбуль Ю.А. Проблемы совершенствования законотворчества в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2004. N 6. С. 27 - 34.

⁵² Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юристъ, 2004. С. 156.

⁵³ Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества. С. 14.

государству его граждан; она должна побуждать и стимулировать желание граждан идти вместе с государством по пути, освещенному лучами справедливой, всем понятной и уважаемой в стране Конституции. Однако, как уже говорилось, нужно одновременно и задумываться над подготовкой важнейших изменений в Конституцию; при этом ясно понимать, как это подчеркивает В.Е. Чиркин, "что такое современная конституция - основной закон XXI в."⁵⁴. Под "современной конституцией" ученый понимает собирательное понятие или образец, соединяющий в себе "лучшие достижения конституционно-правовой мысли и практики". Особый (или усложненный) порядок пересмотра конституционно-правовых норм определяется следующими чертами: особый порядок принятия; значимость Конституции в правовой системе страны и ее верховное положение в системе нормативных правовых актов; качество юридической регламентации отношений; специальная структура; наличие в содержании наивысших по своей значимости норм-принципов; провозглашение ее Основным законом, наделенным высшей юридической силой.

Существует два мира конституционно-правового регулирования: реальный и идеальный, во многом скрытый и порой нечетко представляемый. По словам философа Р. Ганжи, "любой "продвинутый интеллеktуал" знает, что государство - это ширма, скрывающая реальные отношения власти, ее микрофизику и биополитику. Но это знание, которое не приближает к бытию. Опыт реальной власти - это грязный и отвратительный опыт, опыт канцелярской рутины, опыт бесконечных унылых коридоров, опыт саморазрушения, опыт небытия"⁵⁵.

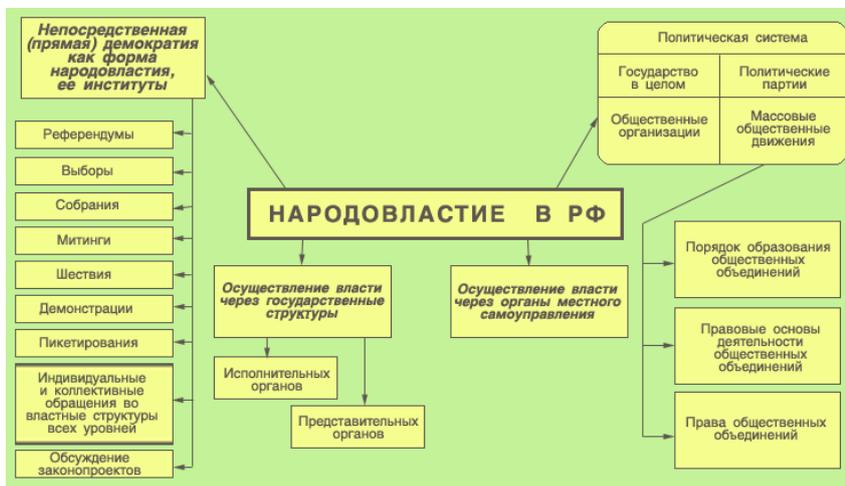
Тема 4.3. Конституционное полномочие в демократическом государстве. 4.3.1. Принцип народовластия (ст. 3 Конституции)

Традиционно под конституционными принципами понимают основополагающие идеи, имеющие различную форму выражения, определяющие содержание и характер правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права как самостоятельной отрасли российского права. В действующей Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ) закрепляется ряд положений, устанавливающих фундаментальные основы "жизнедеятельности" общества и государства.⁵⁶

⁵⁴ Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М.: Юрист, 2004. С. 10.

⁵⁵ Ганжа Р. наброски к критике государственного разума // Отечественные записки. 2004. N 2. С. 428.

⁵⁶ Гранкин М.И. Конституционный строй: понятие и сущность.// Конституционное и муниципальное право", 2011, N 8



Всю совокупность этих принципов возможно разделить на несколько групп. К первой группе можно отнести принципы, закрепленные ст. 1 Конституции РФ: провозглашение России демократическим государством; закрепление Федерации как формы государственного устройства; ориентир на формирование правового государства; установление республиканской формы правления. Это основополагающие характеристики Российской Федерации, ядро ее конституционной системы.

Ко второй группе относятся базовые принципы, закрепляющие великие гуманистические ценности, являющиеся конституционной основой функционирования и устойчивого развития политической, экономической, социальной, духовной и правовой системы России. Эти принципы нашли свое правовое закрепление в рамках главы "Основы конституционного строя", среди которых: признание человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); народовластие (ст. 3); единство и равенство гражданства (ст. 6); социальное государство (ст. 7); свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8); признание и защита различных форм собственности (ч. 2 ст. 8); разделение властей (ст. 10); двухуровневый характер осуществления государственной власти (ст. 11); независимость местного самоуправления (ст. 12); политическое, идеологическое многообразие, многопартийность (ст. 13); светское государство (ст. 13); верховенство Конституции РФ (ст. 15).

В своей совокупности данные принципы формируют конституционную основу правового регулирования основных сфер общественной жизни и определяют сферы общественных отношений, составляющих предмет отрасли конституционного права. Разнообразная комбинация данных принципов выполняет важную задачу по сущностному наполнению принципов, выступающих стержнем конституционной системы. Они представляют собой "конституционную палитру", благодаря которой своеобразно раскрываются основополагающие конституционные принципы. Выделенные в первой и второй группе принципы обладают высокой степенью обобщения и, как следствие, нуждаются в правовой конкретизации. На решение этой задачи направлено действие специальных принципов, условное объединение которых представляет собой третью группу. Они закрепляются в различных главах

Конституции. Учитывая значительное количество данных принципов, их более подробный анализ будет осуществляться на примере народовластия. Его содержание раскрывается посредством таких специальных конституционных принципов, как: народ является носителем суверенитета и единственным источником власти (ч. 1 ст. 3); народовластие осуществляется народом как непосредственно, так и через органы государственной власти и местное самоуправление (ч. 2 ст. 3); высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); невозможность захвата власти (ч. 4 ст. 3); участие граждан в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

Четвертую группу образуют институциональные принципы, которые раскрывают содержание специальных принципов. Как правило, они не находят своего прямого закрепления в нормах Конституции РФ, а устанавливаются в иных нормативных правовых актах. Их содержание определяется принципами, составляющими основы конституционного строя, а действие осуществляется в рамках реализации конкретных конституционно-правовых институтов. Например, в избирательном законодательстве⁵⁷ устанавливаются принципы проведения в Российской Федерации выборов: всеобщее избирательное право (ч. 1 ст. 3); равное избирательное право (ч. 1 ст. 3); прямое избирательное право (ч. 1 ст. 3); тайное голосование (ч. 1 ст. 3); свободное и добровольное участие в выборах (ч. 3 ст. 3); принцип обязательности выборов (ст. 9); принцип периодичности выборов (ст. 9); открытость и гласность деятельности избирательных комиссий (ч. 5 ст. 3); независимость избирательных комиссий (ч. 7 ст. 3) и т.д.

Оценивая всю совокупность конституционных принципов, важно отметить, что в своем единстве они представляют сложную многоуровневую систему активно взаимодействующих элементов и связей, возникающих между ними. Данная система обладает признаками иерархичности и состоит из четырех основных уровней: принципы, образующие ядро конституционной системы, базовые принципы, специальные принципы и институциональные принципы. Объединенные в первую и вторую группу принципы составляют основы конституционного строя и обладают повышенной правовой стабильностью и высшей юридической силой. Как справедливо отмечает Н.А. Богданова, доктринальное значение данных принципов заключается в том, что они "держат" систему науки конституционного права⁵⁸. Другие положения действующей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации⁵⁹

Однако, несмотря на это, противоречия могут возникать в рамках взаимодействия данных конституционных принципов между собой. Возникают проблемы, связанные с определением приоритета действия того или иного принципа в реализации в текущем законодательстве. С необходимостью

⁵⁷ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации": в ред. от 3 декабря 2012 г. // СЗ РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

⁵⁸ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 173 - 174

⁵⁹ Ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) с учетом поправок от 30 декабря 2008 г. // СЗ РФ. 2009. N 4. Ст. 445.

решения таких задач постоянно сталкивается Конституционный Суд Российской Федерации. Зачастую, разрешая дела, он указывает на возникшие противоречия. Например, что "демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, и принципы федерализма и равноправия субъектов Федерации - с другой, могут в известной мере входить в юридическое противоречие"⁶⁰. В условиях необходимости обеспечения слаженного функционирования системы конституционных принципов решение подобных вопросов имеет существенное значение. Юридическое равенство данных принципов приводит к тому, что суд должен основываться на материалах конкретного дела и учитывать влияющие объективные обстоятельства.

Анализируя характеристики системы конституционных принципов, необходимо отметить производность принципов нижестоящих уровней от вышестоящих. Развитие рассматриваемой системы должно преследовать две основные цели: во-первых, необходимость сохранения фундаментальных основ сложившейся системы; во-вторых, ее последовательная, обоснованная характером изменяющихся общественных отношений модернизация. Такое развитие должно основываться на сохранении фундаментальных конституционных принципов. Модернизация институциональных принципов является достаточным инструментом, позволяющим адекватно реагировать на постоянное динамичное развитие общественных отношений путем внесения изменений в федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты.⁶¹

Народовластие в системе конституционных принципов

Система конституционных принципов как сложная многоуровневая система представляет собой не только совокупность элементов, но и связей, возникающих между ними. Народовластие находится в тесной взаимосвязи с другими конституционными принципами. Такое взаимодействие образует не только вертикальные, но и горизонтальные связи. Вертикальные, как уже отмечалось в первом тезисе, образуются на основе необходимости правовой конкретизации многогранных по своему содержанию конституционных принципов. Образование горизонтальных связей имеет более глубокую сущностную природу. Благодаря такому взаимодействию осуществляется наполнение содержания ядра конституционной системы. Так, сегодня невозможно представить осуществление подлинного народовластия без наличия конституционного, закрепленного и гарантируемого государством перечня прав и свобод человека и гражданина. Качество реализации конституционного принципа народовластия напрямую зависит от эффективности деятельности органов государственной власти, что обеспечивается системой разделения властей. Взаимодействие конституционных принципов способствует взаимному усложнению и

⁶⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. N 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 1998. N 48. Ст. 5969.

⁶¹ Носкова Г.Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007

расширению их содержания. Например, взаимодействие народовластия и принципа федерализма создает условия для реализации демократических институтов как на общегосударственном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Дополнительное включение в этот процесс местного самоуправления способствует образованию третьего уровня реализации народовластия в Российской Федерации.⁶²

Базовые конституционные принципы, взаимодействуя между собой, создают основу развития различных сфер общественной жизни, взаимно наполняя свое сущностное содержание. Однако такое взаимное влияние неоднородно. Как справедливо отмечает Г.Н. Носкова, значение отдельных конституционных принципов настолько велико (верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, разделение властей), что при отсутствии их реального воплощения существование самой идеи народовластия теряет свой смысл.⁶³

Динамизм конституционного принципа народовластия

Применение в отношении народовластия такой категории, как "динамизм", позволяет говорить о наличии постоянно существующих, закономерно сложившихся, направленных изменений в качестве и характере правового регулирования этого базового конституционного принципа. Объективной причиной возникновения подобных преобразований являются постоянно изменяющиеся общественные отношения. В правовом дискурсе развитие народовластия осуществляется путем преобразования конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией данного принципа в Российской Федерации. Думается, что такое развитие может носить как позитивный, так и негативный характер. На наш взгляд, следует остановиться на возможных причинах негативного развития данного конституционного принципа. К таким в первую очередь необходимо отнести осуществление преобразования конституционно-правовых норм.⁶⁴

1) вопреки объективным тенденциям развития общественных отношений. Основой развития конституционно-правовых институтов в этом случае выступает не объективная необходимость, вызванная генезисом общественных отношений, а политическая воля отдельных лиц, экономическая или иная заинтересованность определенных слоев общества и т.д.;

2) на основе признания приоритета принципа народовластия над другими базовыми конституционными принципами. В этом случае развитие осуществляется в условиях признания абсолютного приоритета принципа народовластия в системе основ конституционного строя;

3) без учета уровня экономического, социального, политического, духовного, правового развития общества. В данном случае преобразование осуществляется без учета конкретных существующих общественных условий, неравномерно;

⁶² Носкова Г.Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 46.

⁶³ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 173 - 174

⁶⁴ Гранкин М.И. Конституционный строй: понятие и сущность.// Конституционное и муниципальное право", 2011, N 8

4) в условиях общественного противодействия и отрицания обществом проводимых преобразований. Развитие осуществляется в условиях нарастающих противоречий между государством и обществом, без учета воли народа;

5) без учета национальных, исторических и культурных особенностей общества. Преобразование конституционно-правовых норм в этом случае не базируется на элементах национальной идентичности и, как следствие, подрывает национальный суверенитет.⁶⁵

В современных условиях динамизм конституционного принципа народовластия раскрывается через его преобразование в нормативных правовых актах федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, муниципального уровня. Правотворческие органы призваны осуществлять основной объем такой деятельности. Также немаловажное значение в преобразовании рассматриваемого конституционного принципа сегодня играет деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Данный орган, разрешая дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, осуществляет "пресекательную" деятельность. Вынося решения о несоответствии положений вышеперечисленных правовых актов Конституции РФ, суд указывает на неверное направление в развитии конституционного принципа народовластия, избранное законодателем.⁶⁶ Так, осуществляя данное полномочие, суд указал на то, что, провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя в ч. 2 ст. 32 право граждан Российской Федерации на участие в свободных выборах и в референдуме, Конституция Российской Федерации исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязанными, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции Российской Федерации (референдум - свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов ст. 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем - право участвовать в референдуме⁶⁷.

⁶⁵ Григорьева С.А. Гражданское общество как самоорганизующаяся система: специфика взаимодействия элементов: автореф. дис. ... канд. философ. наук. - Тверь, 2012. - 18 с.

⁶⁶ Железнов Б.Л. Государство у истоков гражданского общества // Вестник экономики, права и социологии. - 2013. - № 2. - С. 146-149.

⁶⁷ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2003. N 4.

Кроме того, Конституционный Суд РФ, осуществляя толкование Конституции РФ, может раскрывать содержание принципа народовластия, развивая его. Толкуя содержание статей Конституции РФ, суд разъяснил значение такого понятия, как "общее число депутатов". Данный орган особо отметил, что представительный характер Государственной Думы и легитимность принимаемых законов могут быть гарантированы только истолкованием понятия "общее число депутатов" как конституционного их числа - 450 депутатов Государственной Думы. При определении порядка принятия законов и постановлений палатами Федерального Собрания Конституция Российской Федерации исходит из названного общего числа депутатов Государственной Думы⁶⁸.

Таким образом, развитие конституционного принципа народовластия может осуществляться на нескольких уровнях правового регулирования: конституционном уровне, федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и уровне местного самоуправления.⁶⁹

Современные тенденции развития конституционного принципа народовластия в Российской Федерации. Оценивая современные тенденции развития конституционного принципа народовластия в Российской Федерации, стоит отметить их разнонаправленный характер. С одной стороны, в России развиваются новые демократические институты, призванные обеспечить всестороннее участие многонационального народа Российской Федерации в решении важных государственных и общественных вопросов. С другой же - на современном этапе остается нерешенным ряд проблем в сфере правового регулирования принципа народовластия. Сегодня представляется возможным выделить наиболее значимые тенденции развития данного конституционного принципа.⁷⁰

Во-первых, это динамичное развитие механизмов консультативного непосредственного народовластия. Сегодня на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления активно развиваются такие институты, как публичные (общественные) слушания, опросы граждан, митинги, шествия и др. На федеральном уровне нашли свое правовое закрепление новые совещательные механизмы, установленные Указами Президента РФ "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов"⁷¹ и "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива"⁷². Развитие данных

⁶⁸См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. N 2 - 3.

⁶⁹ Овсепян Ж.И. Конституция Российской Федерации как основа формирования политических партий и осуществления партийно-политических проектов //Конституционное и муниципальное право", 2013, N 11

⁷⁰ Гранкин М.И Конституционный строй: понятие и сущность.// Конституционное и муниципальное право", 2011, N 8

⁷¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 января 2011 г. N 167 "Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов" // СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 939.

⁷² Указ Президента Российской Федерации РФ от 4 марта 2013 г. N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" (вместе с "Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива") // СЗ РФ. 2013. N 10. Ст. 1019.

институтов на федеральном уровне является положительной тенденцией. Однако законодателем была не совсем верно избрана форма их закрепления. Данные общественные отношения необходимо урегулировать в порядке принятия самостоятельного федерального закона.

Важность активного развития совещательных форм обусловлена высокой степенью аполитичности граждан Российской Федерации. Невысокая явка избирателей на региональные выборы, прошедшие 8 сентября 2013 г., подтвердила вывод о том, что применение данных форм позволит сохранить политическую связь между обществом и государством, утрата которой в конечном итоге может привести к дестабилизации конституционного строя.

Во-вторых, можно отметить тенденцию к стагнации императивных институтов народовластия. Увеличение сроков полномочий депутатов Государственной Думы ФС РФ и Президента РФ привело к тому, что выборы на федеральном уровне стали проходить реже. Значение императивных форм в условиях неприменения института федерального референдума практически сводится к формированию органов государственной власти, что отражается на электоральной активности избирателей.

В-третьих, как сохраняющуюся тенденцию можно отметить наличие противоречий в правовом закреплении принципа народовластия в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Несмотря на серьезную работу, проводимую Конституционным Судом РФ, в данных правовых актах сохраняется значительное количество неточностей, негативно влияющих на развитие конституционного принципа народовластия в законодательстве субъектов Российской Федерации. Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показал наличие в них прямых или косвенных ограничений полномочий народа как основного субъекта народовластия. Среди таких можно выделить следующие:⁷³

1. Установление за народом права на осуществление власти без указания на ее принадлежность ему. Подобное косвенное ограничение правового статуса народа содержится в ст. 4 Конституции Республики Дагестан⁷⁴. В данном источнике устанавливается лишь то, что власть в Республике осуществляет ее многонациональный народ. Представляется, что подобное ограничение не соответствует положениям Конституции РФ, где подчеркивается, что именно многонациональный народ является единственным источником власти.

2. Ограничение вида власти, носителем и источником которой является народ. Например, в Конституции (Основном Законе) Республики Саха (Якутия)⁷⁵ устанавливается, что источником государственной власти в Республике является народ, состоящий из граждан всех национальностей. Подобное ограничение видится не совсем правомерным. Конституция РФ не ограничивает правомочие народа путем закрепления его только как источника государственной власти. Народ в Российской Федерации является источником

⁷³ Гранкин М.И Конституционный строй: понятие и сущность.// Конституционное и муниципальное право", 2011, N 8

⁷⁴ Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г.: с изм. и доп. от 14 июня 2012 г. // Дагестанская правда. 2003. N 159

⁷⁵ Ч. 5 ст. 1 Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г.: в ред. от 8 июня 2012 г. // Якутские ведомости. 1992. N 7.

не только государственной, но и иной политической, общественной власти и т.д.

3. Установление исчерпывающего перечня способов реализации власти, принадлежащей народу.

4. Отсутствие в конституционных актах субъектов Российской Федерации характеристики народа как источника и носителя власти.⁷⁶

В-четвертых, определенной наметившейся тенденцией стало активное внедрение в процессе осуществления народовластия информационных технологий. Сегодня в России активно набирают обороты процессы по внедрению информационных технологий в избирательные процедуры: электронное голосование, видеонаблюдение на избирательных участках, электронные избирательные урны и т.д. Возникают новые способы реализации форм непосредственного народовластия: электронные публичные слушания, интернет-обращения граждан, обсуждение при помощи Интернета проектов федеральных законов.

Применение современных информационных технологий в процессе реализации конституционного принципа народовластия может нести как положительное, так и отрицательное значение. Конечно, технические средства расширяют возможности граждан в сфере участия в управлении государственными и общественными делами, обеспечивают упрощенный доступ к информации. Однако современные средства коммуникации могут также использоваться и используются для лоббирования частных интересов и манипуляции общественным мнением.

Применение информационных технологий в данной сфере не является определяющим фактором в развитии народовластия. Никакая, даже самая современная техника и совершенные технологии не в состоянии сделать общество демократическим, если оно не хочет или не может стать таковым. Поэтому основными гарантиями качественной реализации конституционного принципа народовластия являются политические условия, сложившиеся в конкретном обществе.⁷⁷

Теоретические основы развития конституционного принципа народовластия в Российской Федерации. Оценивая современные тенденции развития народовластия в Российской Федерации, необходимо отметить его многогранность. Сложность и динамизм общественных отношений, возникающих по поводу осуществления народовластия, являются объективной предпосылкой совершенствования правовых норм, закрепляющих данный конституционный принцип. Его развитие не должно приводить к модернизации самого сущностного содержания. Определенной константой должны выступать рассмотренные в первом тезисе нормы действующей конституции. Положения о народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти, формах ее реализации и недопустимости захвата власти должны оставаться незыблемыми.

⁷⁶ Гранкин М.И. Конституционный строй: понятие и сущность.// Конституционное и муниципальное право", 2011, N 8

⁷⁷ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М.: Юрист, 2001.

Необходимо обеспечить развитие конституционного принципа народовластия как неотъемлемого элемента единой системы основ конституционного строя. Его модернизация не должна создавать условий для умаления значения других основополагающих конституционных принципов. В этой связи целесообразно сформулировать ряд принципиальных идей, отражающих основные направления позитивного развития народовластия в Российской Федерации. Среди таких возможно отметить:

- 1) признание человека, его прав и свобод как высшей ценности;
- 2) качественная реализация обязанности государства по созданию условий для осуществления народовластия;
- 3) обеспечение режима законности в процессе реализации конституционного принципа народовластия;
- 4) соблюдение необходимого баланса между непосредственным и представительным народовластием;
- 5) обеспечение развития принципа народовластия с учетом принципа разделения властей;
- 6) развитие народовластия должно осуществляться с учетом государственных и общественных интересов;
- 7) признание правовой защищенности принципа народовластия.

Решение этих задач во многом зависит от качества правотворческой деятельности законодательных органов государственной власти и эффективности осуществления конституционного контроля.⁷⁸

4.3.2. Принцип разделения властей.

Принцип разделения властей является основополагающим принципом в конституционном государстве. Он обеспечивает самостоятельность и независимость таких структур государственного механизма как законодательную, исполнительную и судебную власть. Это означает, что законодательную деятельность осуществляет законодательный орган, исполнительную деятельность - орган исполнительной власти, а правосудие - органы судебной власти. Такое распределение функций необходимо для того, чтобы исключить сосредоточение всех полномочий в ведении какого-то единого органа власти и предотвратить произвол. При этом все ветви власти остаются, тем не менее, целостными и едиными, осуществляющими взаимодействие и взаимный контроль, что создает возможность не допустить нарушений законов.

Возникновение, и сущность принципа разделения властей. Теория разделения властей имеет трехсотлетнюю историю развития. Но, несмотря на это, в современной юридической и политической, научной и учебной литературе идет дискуссия по вопросу о существовании и содержании данной теории. Идея разделения властей возникла на пути поиска идеального государства. Теоретическая база возникновения этой идеи была подготовлена всех ходом истории, а толчком к ее возникновению стали буржуазные

⁷⁸ Гранкин М.И Конституционный строй: понятие и сущность.// Конституционное и муниципальное право", 2011, N 8

революции в Англии (1640-1648 гг.) и во Франции (1789-1794 гг.). Возникновение теории разделения властей уходит своими корнями в XVI - XVII века. Ее основателями принято считать английского философа Джона Локка и французского правоведа Шарля Луи Монтескье. Немаловажный вклад в развитие теории разделения властей внес также и один из государственных деятелей России М.М. Сперанский.

Для своего возникновения, она должна была иметь определенную базу в виде социально-политического и исторического опыта. Общественная организация людей должна была достичь в своем развитии такого уровня, при котором возникла необходимость говорить о разделении властей⁷⁹

Власть - Это право и возможность распоряжаться чем-либо или кем-либо по своей воле. История человечества знает такие организации государственной власти, при которых существует безграничное проявление власти, то есть, ничем не ограниченное распоряжения судьбами государства и граждан этих государств. Примерами такой власти является тирания, деспотизм, абсолютизм, самодержавие, монархия, рабовладельческие государства.

Но человеческое общество развивается и наступает момент, когда образ правления, властвования становится необходимым привести в соответствие со степенью развития человечества. Когда в обществе возникают предпосылки, необходимые для вовлечения народных масс в социальную и политическую жизнь государства, то становится необходимым создание такого государственного образования, при котором будут существовать надежные гарантии прав и свобод граждан этого государства, при котором эти граждане будут ограждены от попраания их общечеловеческих и гражданских прав как со стороны самого государства, так и со стороны отдельных государственных органов и лиц. Наступает момент, когда "образ правления должен быть соразмерен той степени государственного образования, на коем стоит государство". План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. Именно такой момент стал причиной и базой для возникновения теории разделения властей.⁸⁰

На фоне революционных настроений во Франции и революционного движения в Англии в XVII - XVIII веках Д. Локк и Монтескье формулируют основные положения и содержание теории разделения властей. Свои мысли о государственном устройстве они изложили в трудах "Два трактата о государственном правлении" (Д. Локк) и "О духе законов" (Монтескье).⁸¹

Джон Локк полагал, что государство является носителем публичной власти и именно оно обязано и имеет возможность защищать права своих граждан. Выполнение этой задачи требует разделения власти на составные части, каждая из которых будет наделена определенными функциями и полномочиями. Эти функции должны быть распределены между различными государственными органами. Только в этом случае возможно существование формы гражданского правления.⁸²

⁷⁹ Алексеев С.С. "Государство и право". Учебное пособие. - М.: "Юридическая лит-ра", 2006. - с. 126..

⁸⁰ . Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. "Конституционное право Российской Федерации". Учебник. - М.: "Новый юрист". 2007. - 485 с.

⁸¹ Монтескье Ш. Избранные произведения. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2005. - 363 с.

⁸² Монтескье Ш. Избранные произведения. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2005. - 363 с.

Такие же мысли высказывал и Монтескье. Он также как и Д. Локк полагал, что в государстве должно быть "три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую - просто исполнительной властью государства"⁸³ Необходимость такого разделения государственной власти оба философа видели в том, что четкое разделение и взаимное сдерживание властей дает возможность защиты от произвола этих же властей, пресекает возможность сосредоточения власти в одних руках и злоупотребления этой властью. "Если один человек может создавать право, применять его и судить о его нарушениях, то в таких случаях свобода не может долго существовать".⁸⁴

Идея разделения властей возникла у Джона Локка и Луи Монтескье как теория, направленная против королевского абсолютизма и его произвола. Сперанский М.М. также попытался противопоставить эту теорию самодержавию в России. Он писал в своих трудах, что "нельзя основывать правление на законе, если одна власть будет и издавать и исполнять этот закон". Необходимо разделение, при котором "законодательное сословие ...не могло бы совершать своих положений без державной власти, но чтобы мнения его были свободны и выражали бы собою мнение народное".⁸⁵

Принцип разделения властей стал одним из главных демократических принципов, который обеспечивает предотвращение узурпации государственной власти и использование ее в ущерб интересам народа. На современном этапе этот принцип положен в основу всех демократических государств и заключается в разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную.⁸⁶

Есть еще одно толкование понятия "разделение властей". Оно состоит в том, что разделение властей существует не только вертикальное, но и горизонтальное, то есть существует разделение власти не только на законодательную, исполнительную и судебную, но и разделение власти на федеральную и региональную. Оба эти вида разделения на данный момент существуют в Российском государстве.⁸⁷

Принцип разделения властей присущ только демократическому государству, потому как подразумевает наличие гражданина, обладающего политическими правами. Для того, чтобы принцип разделения властей был реализован на практике необходим определенный уровень политического сознания общества.

Принцип разделения властей является не только правовым, но и конституционным принципом. Он не только структурирует власть правового государства, но и держит эту власть под контролем общества, гарантирует обществу невозможность злоупотреблять властью, делает государство

⁸³ Монтескье Ш. Избранные произведения. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2005. - с. 27. .

⁸⁴ Локк Дж. Сочинения. В 3 т. Т. 3. [Текст]. - М.: ИНФРА-М, 2008. - с. 95

⁸⁵ . План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. Хрестоматия по истории России. [Текст]. - М.: Просвещение, 2005. - 473 с.

⁸⁶ Марченко М.Н. "Теория государства и права". Учебник. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2009. - 453

⁸⁷ Исаев И.А., Золотухина М.Н. "История политических и правовых учений России". Учебное пособие. [Текст]. - М.: Юрист, 2008. - 371 с.

хозяйном общества. Одновременно принцип разделения властей выступает важнейшим фактором формирования и функционирования правовой системы гражданского общества.⁸⁸

Сущность термина "разделение властей" состоит в том, что все три вида власти отделены друг от друга и являются независимыми друг от друга.

Принцип разделения властей состоит в том, чтобы распределить государственные полномочия между разными государственными органами.

Цель такого распределения состоит в том, чтобы исключить сосредоточение власти в ведении какого-либо одного органа власти и создать гарантию от ее произвола, обеспечить профессионализм работы каждой ветви власти и эффективность выполнения функций, а также представить во власти интересы самых разных слоев населения государства.

Три независимые ветви власти могут успешно сдерживать, уравнивать, контролировать друг друга, не допускать нарушения законности, и таким образом, осуществлять систему сдержек и противовесов.

Разделение властей - один из главнейших стабилизаторов политической системы гражданского общества. Это обусловлено тем, что указанный принцип не допускает излишнего сосредоточения, сверхконцентрации власти в руках одной из ее ветвей, одного органа государства, одного должностного лица, обеспечивает тот баланс уравнивающих друг друга властей, который необходим обществу. Если же учесть, что государство объективно в любом обществе занимает центрально место и выполняет ведущую роль в его политической системе, становится очевидным, что сбалансированное функционирование государственной власти одновременно выступает стабилизирующим фактором деятельности и политической системы.⁸⁹

Ни одна из трех ветвей власти не может вмешиваться в область влияния другой власти. Это обеспечивается несколькими условиями. Так все три вида власти имеют различные источники формирования, различные сроки исполнения своих полномочий и также различную степень защиты одной власти от другой. Однако этот же принцип не исключает единства всех видов власти, а напротив, предполагает взаимосвязь и взаимоконтроль всех ветвей власти, поскольку они являются выразителями интересов одного государства и его народа.

Все виды власти (законодательная, исполнительная, судебная) тесно связаны между собой государственным механизмом, но, все-таки, являются самостоятельными. Между этими видами власти обязательно существует баланс власти, система сдержек и противовесов.⁹⁰

Также принято считать, что среди трех видов власти преимущество, верховенство находится на стороне законодательной власти, потому что "она обладает правом создавать законы..., а все остальные власти проистекают из нее и подчинены ей". Локк Дж. Сочинения. В 3 т.Т. 3. [Текст]. - М.: ИНФРА-М, 2008. - с. 108 Все власти в демократическом государстве действуют на единой правовой основе. Они обязаны строго и неуклонно исполнять предписания и

⁸⁸ Исаев И.А., Золотухина М.Н. "История политических и правовых учений России". Учебное пособие. - М.: Юрист, 2008. - 371 с.

⁸⁹ Хропанюк В.Н. "Теория государства и права". Учебник. - М.: "ДДТ", 2006. - 399 с.

⁹⁰ Марченко М.Н. "Теория государства и права". Учебник. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2009. - 453

постановления, принимаемые законодательной властью. Это и дает возможность признавать за законодательной властью первенство и верховенство. Именно законодательная власть устанавливает правовые начала в обществе, основные направления внутренней и внешней политики страны, а значит, определяет правовую организацию и формы деятельности исполнительной и судебной власти.⁹¹

Правда, верховенство законодательной власти не означает, что она имеет неограниченные полномочия. Она находится под контролем, как народа, так и специальных конституционных органов, которые следят за тем, чтобы законы, принимаемые этой властью, соответствовали Конституции, правам человека, идеям свободы и справедливости. Таким образом, пределы законодательной власти ограничены.

Исполнительная власть занимается реализацией тех законов и постановлений, которые принимаются законодательными органами. Деятельность органов исполнительной власти основана на законах и осуществляется в его рамках.

Исполнительная власть также имеет сдерживающие механизмы и не является неограниченной. Она ответственна и подотчетна представительным органам. Кроме того, каждый гражданин государства имеет право обжаловать незаконные действия исполнительных органов или должностных лиц в судебном порядке.

Судебная власть выполняет функции охраны государства, общества и граждан от правовых нарушений. В своей деятельности правоохранительные органы также руководствуются только законами. Правосудие является независимым. Судебная власть выступает сдерживающим фактором, посредством которого предупреждаются нарушения прав и законов как со стороны законодательных, так и исполнительных органов государственной власти. Этим обеспечивается разделение властей.⁹²

Таким образом, каждая из этих властей занимает свое место в системе государственной власти и выполняет свои функции и задачи. Этим обеспечивается равновесие и независимость властей, их взаимодействие и взаимоконтроль⁹³.

На практике реализация принципа разделения властей осуществлена уже во многих странах, провозгласившими себя демократическими государствами. В разных конституционных государствах были установлены различные формы правления и сложились различные системы разделения властей.

В странах, где возникла парламентская монархия (например, в Великобритании), монарх не осуществляет свои полномочия самостоятельно. Он является номинальной фигурой, стоящей во главе государства. Монархом формируется Правительство из представителей различных политических партий, которые одержали победу на выборах. Также монарх может распустить парламент, он может иметь право вето, но не может осуществить эти права

⁹¹ Марченко М.Н. "Теория государства и права". Учебник. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2009. - 453

⁹² Исаев И.А., Золотухина М.Н. "История политических и правовых учений России". Учебное пособие. [Текст]. - М.: Юрист, 2008. - 371 с

⁹³ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. "Конституционное право Российской Федерации". Учебник. [Текст]. - М.: "Новый юрист". 2007. - с. 241.

самостоятельно без участия Правительства. То есть, фактическим главой государства является все же глава Правительства.

В странах, где сформировалась парламентская республика (таких как Италия) президент, также являясь номинальной главой государства, избирается парламентом. Он имеет возможность распускать парламент, может осуществлять ряд своих полномочий самостоятельно. Но в большинстве случаев он не может принимать решения и действовать без ведома Правительства. Даже представительскую функцию все чаще выполняет глава правительства, который по сути и является главой государства.

Наиболее полно принцип разделения властей был закреплен первой конституцией США в 1787 году. В государстве, где действовала форма президентской республики, законодательная власть была вверена конгрессу, который состоял из двух палат: палата представителей и сената. Главой государства и правительства является Президент США. Президент избирается внепарламентским путем, он возглавляет правительство и всю систему исполнительной власти. Он наделен значительной властью, являясь главой государства и премьер-министром правительства одновременно. Но в законодательном процессе он имеет гораздо меньший вес, чем палата представителей и сенат. Третьей властью США является суд. Верховный федеральный суд - высшая судебная инстанция США. После соответствующего решения Верховного суда никто не может ссылаться на отвергнутый закон или быть привлечённым к ответственности на его основании. Так осуществлялся (и осуществляется) принцип разделения властей в США.

Во Франции разделение властей закрепили в 1789 году. В Декларации прав человека и гражданина принцип разделения властей был обозначен так: " Всякое общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции".

В настоящее время принцип разделения властей занял прочные позиции в государственном устройстве. Он превратился в общепризнанный принцип, являющийся признаком цивилизации и демократии в гражданском обществе. разделение государственная власть конституция⁹⁴

На сегодняшний день в Российской Федерации законодательная власть находится в ведении Федерального Собрания, исполнительная власть представлена Правительством Российской Федерации, судебная власть - Верховным, Арбитражным и Конституционным, а также остальными судами. Принцип разделения властей в сегодняшней России признан, конституционно закреплен и в той или иной мере применяется в построении и функционировании государственных институтов. Создание нормально функционирующего механизма сдержек и противовесов - одна из важных задач России.

Глоссарий

№	Понятие	Определение
---	---------	-------------

п/п

⁹⁴ Марченко М.Н. "Теория государства и права". Учебник. [Текст]. - М.: Юридическая литература, 2009. - 453

- | | | |
|----|---|---|
| 1 | Власть | право и возможность распоряжаться чем-либо (кем-либо) по своей воле. |
| 2 | Законодательная власть | одна из трех уравнивающих друг друга властей в государстве. Представляет собой совокупность полномочий по изданию законов, а также систему государственных органов, реализующих эти полномочия. |
| 3 | Законодательные органы государства | Государственная Дума (принимает законы), Совет Федераций (рассматривает законы), Президент (утверждает законы) |
| 4 | Исполнительная власть | одна из самостоятельных и независимых публичных властей в государстве. Представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, административному контролю, а также систему государственных органов, осуществляющих вышеперечисленные полномочия. |
| 5 | Представительная власть | совокупность полномочий, делегированных народом (его частью) своим выборным представителям, объединенным в специальном коллегиальном учреждении (парламенте, муниципальном совете), на строго определенный срок, а также совокупность самих представительных органов власти. |
| 6 | Президент | Субъект законодательной власти. К тому же он - нормотворческий орган (ст.90 Конституции Российской Федерации). |
| 7 | Принцип верховенства закона | Формирование субординированной правовой системы государства в соответствии с признаком юридической силы, в которой высшей юридической силой обладает главный закон государства |
| 8 | Разделение властей | Принцип, согласно которому единая государственная власть подразделяется на самостоятельные и независимые друг от друга законодательную, исполнительную и судебную власти. |
| 9 | Судебная власть | самостоятельная и независимая сфера публичной власти (наряду с законодательной и исполнительной). Представляет собой совокупность полномочий по осуществлению правосудия, т.е. полномочий по рассмотрению и разрешению уголовных, гражданских, административных и конституционных дел (споров) в порядке, установленном процессуальным законом. |
| 10 | Судебная система | Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ; |

РФ	Высший Арбитражный Суд РФ; другие федеральные суды.
11 Федеральное Собрание	Парламент Российской Федерации, будучи представительным органом, является также и законодательным органом. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

4.3.3. Политический плюрализм и многопартийность (Ст. 13 Конституции)

Основа нашей государственной идеологии является то, что Россия есть демократическое федеративное правовое социальное и светское государство. Это основные положения идеологии государственной; идеологии, которая выступает на протяжении уже полутора веков тем конструктом, который позволяет объяснить социальные интересы через "систему ценностей, идеалов, нормативных требований и программ поведения, выполняя важную функцию сплочения представителей социальной общности, стимулируя солидарность и служа идейной основой политических программ..."⁹⁵

В общем смысле понятие ценности можно определить как "разделяемые в обществе (общности) убеждения относительно целей, к которым люди должны стремиться, и основных средств их достижения (терминальные и инструментальные ценности)".⁹⁶ П.С. Гуревич приходит к выводу: ценность - это лично окрашенное отношение к миру, возникающее на основе не только знания и информации, но и собственного жизненного опыта личности.⁹⁷ В сознании субъекта происходит обособление тех ценностей, которые принадлежали другому субъекту до того, как субъект к ним приобщился. Благодаря процессам приобщения-обособления приобретенные ценности становятся вплетенными во внутренний мир субъекта и оцениваются как свои индивидуальные ценности, т.е. приобретают статус индивидуально-личностных.⁹⁸

С. Жижек считает, что "действительной целью идеологии является сама вмняемая ею система ценностей, незыблемость идеологической конструкции, цель ее в том, чтобы заставить нас "идти как можно прямее, в одну сторону"⁹⁹. Т. Парсонс, в свою очередь, замечает, что идеология - это нормативно-ценностная система, отражающая "общепринятые представления о желательном типе социальной системы."¹⁰⁰

⁹⁵ Российская социологическая энциклопедия. М., 1998. С. 143.

⁹⁶ Смелзер Н. Социология. М., 1994. С. 660; Виноградов В.Д. Политические ценности в жизнедеятельности людей // Тугариновские чтения: Материалы науч. сессии. Сер. "Мыслители". Вып. 1. СПб.: Санкт-Петербург. филос. о-во, 2000. С. 13.

⁹⁷ Гуревич П.С. Философия культуры. М., 1994. С. 127 - 131.

⁹⁸ Поярков С.Ю. Ценностные основания идеологии российского конституционализма.// Конституционное и муниципальное право", 2013, N 6

⁹⁹ Жижек С. Возвышенный объект идеологии. М.: Художеств. журн., 1999. С. 88.

¹⁰⁰ Парсонс Т. Общий обзор // Американская социология. Перспективы. Проблемы. Методы. М., 1972. С. 368.

Поэтому, определяя сущность идеологии государственности в целом, следует отметить, что идеология есть не только и не столько учение об идеях, а гораздо более широкое объемное явление социальной жизни, являющееся одновременно и теоретическим мировоззрением, и системой вытекающих из мировоззрения регуляторов, установок, норм поведения, и определенной системой идеологического воздействия. Ибо одним из важнейших видов власти государства есть "власть производить и навязывать категории мышления, которые мы спонтанно применяем ко всему, что есть в мире, а также к самому государству"¹⁰¹. Но главное: под идеологией государственности подразумевается особая система знаний и ценностей, лежащих в основании становления, развития и формирования Российского государства, находящихся свое отражение в феномене российского конституционализма. Признавая российский конституционализм как особую систему политико-правовых отношений, связанных с достижением определенных идеалов, можно говорить о нем как об особом идеологическом феномене. В таком случае российский конституционализм выступает как определенная совокупность идеалов, ценностей, целей и взглядов, посредством которых государство выражает свое отношение к существующей политической реальности.¹⁰²

Конституционализм, по мнению В.Т. Кабышева и Т.М. Пряхиной, - это, прежде всего, система ценностей, идей и взглядов на характер политико-правовой организации государства, философия юридического мировоззрения, основанного на постулатах правового государства¹⁰³. Несомненным приоритетом конституционализма, замечает А.Г. Пархоменко, являются такие ценности цивилизации, как права, свободы человека и гражданина; народовластие; суверенитет (народный, национальный, государственный); парламентаризм; политический плюрализм; многопартийность; разнообразие форм собственности и многие другие¹⁰⁴. "Разумеется, - отмечал В.С. Нерсесянц, - конституционализм как общегосударственная, надпартийная идеология (государственно-правовое сознание, позиция и ориентир) не противоречит положению Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 13) о том, что "никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной". Совершенно очевидно, что этот запрет относится ко всем партийным идеологиям, но никак не к конституционализму - уже в силу общегосударственной природы и общеобязательного характера самой Конституции"¹⁰⁵.

В рамках рассматриваемой темы российский конституционализм определяется как особая политическая категория, определяющая высшие ценности российской государственности через конституционный механизм формирования, регламентации и ограничения политических отношений в

¹⁰¹ Бурдые П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля // Поэтика и политика. М., 1999. С. 125.

¹⁰² Поярков С.Ю. Ценностные основания идеологии российского конституционализма. // Конституционное и муниципальное право", 2013, N 6

¹⁰³ Кабышев В.Т., Пряхина Т.М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. N 2. С. 32.

¹⁰⁴ Пархоменко А.Г. Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве. М., 1998. С. 3.

¹⁰⁵ Нерсесянц В.С. Конституционализм как общегосударственная идеология // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации: Сб. ст. / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2000. С. 8.

России. Нормативное закрепление ценностей и находит свое отражение в Конституции России. Отметим, что фактически Конституция нашей страны определяет пять базовых идей идеологии российского конституционализма:

- демократической государственности (ст. 1);
- федеративной государственности (ст. 1);
- правовой государственности (ст. 1);
- социальной государственности (ст. 7);
- светской государственности (ст. 14).

Совокупность ценностей каждой из базовых идей составляют приоритеты государственного развития и вытекающие из них цели и задачи, решаемые государственной властью. В своей совокупности различные подструктуры идеологии конституционализма образуют интегральную совокупную структуру. Каждая из подструктур и совокупная структура имеют свои целостные свойства, которые проявляются и в функционировании системы. Включенность идеологии конституционализма в более крупную метасистему государственных отношений, с одной стороны, и совокупность отношений между элементами самой идеологии - с другой, позволяют говорить об определенной целостности данного образования как определенном качестве этой системы. Целостность системы идеологии российского конституционализма проявляется в специфической детерминации деятельности органов государственной власти, рассматриваемой как целостное образование. Во-первых, в том, что взаимосвязи компонентов идеологической системы вносят основной вклад в специфику ее деятельности, во-вторых, специфика данного качества состояния идеологической системы детерминирована ее предысторией. Исходя из этого, определим структуру ценностей идеологии конституционализма.¹⁰⁶

Уровень доминантных ценностей определяют ценности, которые и выделяют государство как особую политическую систему и формально закрепляют эту организацию в подавляющем большинстве стран: государственность и конституционность.

Уровень нормативных ценностей и состоит из ценностей, вытекающих из базовых идей российской Конституции.

Идея демократической государственности формально подтверждает закрепление ценностей: а) политических и иных прав граждан (ст. 2 и 6 Конституции РФ); б) перечень форм народовластия (ст. 3 Конституции РФ); в) уровня государственной власти и уровней местного самоуправления; г) политического и идеологического плюрализма, многопартийности и других положений Конституции РФ.

Идея федеративной государственности как идеологический феномен определяет в качестве основной ценности федерализм, под которыми понимаются общественные отношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по поводу разделения государственной власти.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Поярков С.Ю. Ценностные основания идеологии российского конституционализма.// Конституционное и муниципальное право", 2013, N 6

¹⁰⁷ Кабышев В.Т., Пряхина Т.М. Теоретические проблемы российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. N 2. С. 32.

Идея правовой государственности определяется ценностями: верховенство права, законность действий государства, его органов и должностных лиц, охраняющих правопорядок и не переступающих ту границу, за которой граждане осуществляют свои свободы.

В основе идеи социальной государственности лежит такое государство, в котором власть ограничена необходимостью подчинения правам человека и гражданина и установленный государственно-правовой порядок обеспечивает всеобщую свободу, формальное равенство и господство права.

Идея светской государственности определяется ценностями: отсутствие какой-либо церковной власти над органами государства; отсутствие исполнения церковью, ее иерархами каких-либо государственных функций; отсутствие обязательного вероисповедания для государственных служащих; непризнание государством юридического значения церковных актов, религиозных правил и т.п. как источников права, обязательных для кого-либо; отказ государства от финансирования расходов какой-либо церкви.

Выделение уровня стимулирующих ценностей основывается на понимании конституционализма как определенной технологии, определяющей процесс идеологической деятельности от цели к ее результату. К ним относятся традиционные и инновационные идеологические технологии, ориентированные на создание условий, необходимых для создания результата - формирования реальной идеологической основы российской государственности.

Как сопутствующие определяются ценности, являющиеся качественными характеристиками результата идеологического процесса.

Таким образом, идеология российского конституционализма как государственная исходит из положений Конституции РФ, потому что в основе этой идеологии лежат идеологические, т.е. определяющие, в рамках конституционного процесса, интересы государственной власти ценности: власть народа и для народа, федерализм, верховенство права, верховенство прав человека и гражданина, внерелигиозная государственность, которые и определяют систему ценностей рассматриваемой идеологии, где системообразующей и интегрирующей ценностью выступает конституционная государственность.¹⁰⁸

Конституционное государство существует, когда государство подчиняется праву, что гарантируется участием народа в законотворчестве и равновесием (сдерживанием) властей. Как справедливо отмечено в юриспруденции, конституционное государство является практической реализацией идеи правового государства¹⁰⁹, а конституционализм, по нашему мнению, - это форма проявления сущности и содержания правового государства.

К признакам, характеризующим конституционное государство, относятся также равноправие граждан и народовластие, наличие гарантированных

¹⁰⁸ Поярков С.Ю. Ценностные основания идеологии российского конституционализма.// Конституционное и муниципальное право", 2013, N 6

¹⁰⁹ См.: Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 261 - 265; Лихобабин А.В., Пархоменко А.Г. Российский конституционализм (история, современность, перспективы). М., 2000. С. 10 - 16 и др.

государством личных прав и свобод¹¹⁰, наличие парламента, ограничение властей¹¹¹, гарантированное подчинение государства праву¹¹².

Интересен подход О.Е. Кутафина: для того чтобы государство полностью подчинялось праву, необходимо наличие конституционного порядка, а он является такой формой организации государства, которая обеспечивает подчинение праву и характеризует его как конституционное государство¹¹³, иначе говоря, основой конституционного государства и, почему бы и нет, конституционализма является наличие конституционного порядка.

Получается, что основа конституционализма (идеала, идеи), формирования и воплощения в жизнь конституционного и правового государства - это конституционный порядок, который устанавливается основным законом страны - конституцией. Именно конституцией устанавливается определенный конституционный порядок как определенная структура власти. Именно конституцией устанавливается система конституционно-правовых институтов, наличие и воплощенность которых в жизнь (реализованность) свидетельствуют о существовании правового, социального, демократического, т.е. конституционного, государства, следовательно, и конституционализма.¹¹⁴

Так как конституционализм является идеалом, мировоззрением, то говорить о наличии единого идеала или мировоззрения неправомерно, что относится и к единому конституционализму. Это естественно, поскольку у разных государств есть свои модели конституционализма. Лучшей из них является та, которая содержит в себе такие конституционно-правовые институты, совокупность которых создает демократический конституционализм, когда в них отражаются демократическое государство и общество, свобода личности, демократические права и свободы граждан, непосредственно сопровождающие демократию инструменты власти, сформированные демократическим путем органы, которые ощущают на себе влияние народа и благодаря наличию необходимых полномочий могут воздействовать друг на друга, всеобщая свободная и основанная на состязательности избирательная система, политический плюрализм и многопартийность¹¹⁵.

Конституция - это надлежащее узаконивание правового характера формирования и функционирования власти в отношениях с субъектами гражданского общества¹¹⁶. Получается, что конституционный порядок - это не что иное, как определенная структура власти.

Что касается современного Российского государства, то его исходные составляющие и характеристики закреплены в ряде статей главы первой Конституции. Основными из них являются следующие: статья 1 Конституции указывает на то, что Российская Федерация есть демократическое, правовое

¹¹⁰ См.: Кареев Н. Происхождение современного народно-правового государства. СПб., 1908. С. 5.

¹¹¹ См.: Корф С.А. Российское государственное право. Ч. 1. М., 1915. С. 49 - 53.

¹¹² См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 186.

¹¹³ См.: Четвернин В.А. Демократическое государство: введение в теорию. М., 1993. С. 126.

¹¹⁴ Джангириян Ж.Д. Легитимная государственная власть как гарант конституционализма // Конституционное и муниципальное право, 2013, N 8

¹¹⁵ См.: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 232. С. 231.

¹¹⁶ См.: Четвернин В.А. Указ. соч. С. 126.

государство. Статья 10 указывает на то, что государственная власть в России осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, каждая из которых является самостоятельной. Статья 11 развивает данное положение, указывая на то, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент России, Федеральное Собрание, Правительство и суды Российской Федерации. Статья 12 служит основой для существования и функционирования в Российской Федерации местного самоуправления. **Статья 13 закрепляет важнейший принцип идеологического и политического плюрализма, многопартийности.** Статья 15 указывает на принцип верховенства Конституции Российской Федерации в ее правовой системе и прямое действие этого Основного Закона. Эта же статья включает в российскую правовую систему общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Этот краткий перечень фундаментальных положений Конституции относительно сущности Российского государства указывает на принципиальные его отличия от всех ранее существовавших на территории России государственных образований.

Не менее значительные изменения претерпела и российская правовая система. И, пожалуй, наиболее глубоким и коренным изменением следует признать то, что в российской правовой системе возродился дуализм, характеризующий все современные развитые правовые системы - деление права на частное и публичное.

Это деление имеет свои материальные основы в виде возникших в обществе принципиально иных экономических отношений, базирующиеся на частной собственности и частном предпринимательстве. Юридическую же основу деления права на частное и публичное составляют исходные положения Конституции Российской Федерации.¹¹⁷

4.3.4. Местное самоуправление (ст.12 Конституции)

Муниципально-правовая политика рассматривается как правовая политика, проводимая совместно органами государственной власти, органами местного самоуправления и населением муниципальных образований в целях развития местного самоуправления как одной из основ конституционного строя.

В отечественной юридической науке активно обсуждается вопрос о формировании муниципально-правовой политики как самостоятельной и немаловажной разновидности правовой политики¹¹⁸. Вместе с тем среди ученых отсутствует единое мнение относительно природы и содержания данного феномена. Причиной столь пристального внимания к муниципально-правовой политике в немалой степени является неудовлетворительное состояние местного самоуправления, характеризующееся наличием большого количества

¹¹⁷ Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. О правовой системе современной России //Статут", 2012

¹¹⁸ Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. N 1; Трофимов В.В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 8; Малько А.В., Корсакова С.В. Роль юридической ответственности в современной муниципально-правовой политике // Вектор науки ТГУ. 2009. N 2(5); Малько А.В., Затонский В.А. Правовая политика в сфере местного самоуправления как средство усиления российской государственности // Закон. 2006. N 11.

проблем, вызванных неразвитостью его экономической основы, зачастую неоправданным вмешательством органов государственной власти в работу органов местного самоуправления, а иногда и несовершенством законодательства, его многочисленными изменениями..¹¹⁹

Основной вектор развития правовой политики в области местного самоуправления был определен Конституцией Российской Федерации, закрепившей в ст. 12 местное самоуправление в качестве основы конституционного строя. В дальнейшем, Указом Президента N 1370 от 15 октября 1999 г. "Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ"¹²⁰, в качестве генеральной цели государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации было провозглашено обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышение эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

Свой вклад в определение таких существенных характеристик муниципально-правовой политики, как объект, субъекты, правовая и экономическая основа ее осуществления, внес Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹²¹. Вместе с тем указанный Федеральный закон в силу его основополагающего характера для формирования, развития и функционирования местного самоуправления является индикатором, позволяющим определить вектор реализуемой политики. Подобная роль Федерального закона N 131-ФЗ обусловлена тем, что политика в целом и муниципально-правовая в том числе воплощается прежде всего в законах, конституциях, кодексах и других основополагающих нормативно-правовых актах, направленных на развитие определенных общественных отношений в нужном направлении¹²².

В связи с тем что институт муниципально-правовой политики исторически, институционально и формально-логически связан с институтом правовой политики, представляется методологически обоснованным в первую очередь рассмотреть понятие и содержание правовой политики.

Так, по мнению В.В. Трофимова, муниципально-правовая политика представляет собой опосредованную правом деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а также местного сообщества по укреплению механизмов участия населения в самоуправлении, созданию организационно-правовых условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, построению теоретически обоснованной и эффективно действующей модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления¹²³.

¹¹⁹ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

¹²⁰ СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5011.

¹²¹ СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822

¹²² Матузов Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики // Правоведение. 1997. N 4. С. 8.

¹²³ Трофимов В.В. Доктринальные основания муниципально-правовой политики: социолого-эмпирический компонент // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. N 8; Корсакова С.В. Указ. соч. С. 55

Ю.Б. Багаутдинова и А.В. Малько понимают под муниципально-правовой политикой последовательную и целенаправленную юридическую деятельность органов местного самоуправления, не противоречащую правовой политике субъекта РФ и государства в целом, осуществляемую в интересах населения, проживающего на территории конкретного муниципального образования, и направленную на оптимизацию муниципально-правового регулирования¹²⁴.

При формулировании понятия муниципально-правовой политики необходимо исходить из следующих признаков:

- муниципально-правовая политика представляет собой разновидность правовой политики. В связи с чем необходимо учитывать свойства, признаки, принципы, структуру и содержание правовой политики с тем, чтобы применить сформированный инструментарий при определении муниципально-правовой политики;

- муниципально-правовая политика есть целенаправленная деятельность населения, органов государственной власти и местного самоуправления. Поскольку только совместная деятельность населения, органов государственной власти и органов местного самоуправления способна фактически обеспечивать функционирование и дальнейшее развитие местного самоуправления;

- объектом муниципально-правовой политики является местное самоуправление как одна из основ конституционного строя. Выделение особого объекта муниципально-правовой политики дает возможность отграничить данное понятие от иных смежных дефиниций, а также позволяет сформулировать особые цели и задачи муниципально-правовой политики, характерные, ввиду особого предмета, только для нее.¹²⁵

Индикатором, позволяющим определить вектор развития муниципально-правовой политики в Российской Федерации, является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в связи с чем в качестве метаморфоз, отступлений в его модернизации и реализации будут рассматриваться отдельные преобразования Федерального закона № 131-ФЗ, имевшие место за последнее время, обоснованность которых можно поставить под сомнение.

В качестве первого из таких преобразований выделим изменения, внесенные Федеральным законом от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ, дополнившим Федеральный закон № 131-ФЗ ст. 82.1, предусматривающей особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Внесение в главу 11 Федерального закона № 131-ФЗ понятия муниципального образования, расположенного в районах Крайнего Севера и приравненных к

¹²⁴ Багаутдинова Ю.Б., Малько А.В. Муниципально-правовая политика: понятие и особенности // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 17; Багаутдинова Ю.Б. Муниципально-правовая политика как особая разновидность правовой политики: общетеоретический аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 7.

¹²⁵ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, № 6

ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), свидетельствует о введении нового специального вида муниципальных образований, наряду с уже существующими внутригородскими территориями городов федерального значения, ЗАТО, наукоградами, приграничными территориями, Например, Сколково. В основе выделения специальных видов муниципальных образований лежат объективные особенности того или иного вида, среди которых население муниципального образования, его численность, плотность, характер занятости и предоставляемых льгот, компенсаций, населенный пункт и его статус, размер территории населенного пункта, характеристика и объем инфраструктурного градообразующего комплекса, особенности формирования власти, тяготение территории к определенным экономическим центрам, характер путей сообщения, перспективы экономического развития и др.¹²⁶

Выделение того или иного специального вида муниципального образования обусловлено наличием объективно существующих особенностей, характеризующих специфику муниципально-правового режима данных территорий, носящих выраженный характер.

В отношении муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, существуют ряд подзаконных нормативно-правовых актов, устанавливающих некоторые особенности закупки и доставки продукции (товаров) в районы Крайнего Севера.

Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) утвержден Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2000 г. N 402, в соответствии с которым соответствующие районы имеются на территориях 25 субъектов РФ¹²⁷.

Порядок финансирования за счет средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ расходов на государственную поддержку закупки и доставки продукции (товаров) в районы Крайнего Севера с ограниченными сроками завоза грузов утвержден Приказом Минфина России от 15 мая 2000 г. N 49н.¹²⁸ Перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), утверждается законом субъекта РФ.

Данные нормативно-правовые акты регламентируют исключительно отношения по закупке и доставке продукции (товаров) в районы Крайнего Севера с ограниченными сроками завоза грузов, путем установления состава субъектов - получателей грузов (продукции), порядка финансирования закупок и объекта поставки. Статья 82.1 Федерального закона N 131-ФЗ также не выходит за рамки регулирования субъектного состава отправителя продукции (товаров) и объекта поставки. Ни Федеральный закон N 131-ФЗ, ни принятые во исполнение его положений подзаконные нормативно-правовые акты не

¹²⁶ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

¹²⁷ СЗ РФ. 2000. N 22. Ст. 2316.

¹²⁸ Российская газета. N 30. 2000. 1 августа.

содержат норм, определяющих такие объективные особенности муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), как население муниципального образования, характер его занятости, статус населенного пункта, особенности территории населенного пункта, характеристики и объем инфраструктурного градообразующего комплекса, специфика формирования власти.

В муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), действительно существует такая особенность, как необходимость завоза грузов (продукции) с целью обеспечения жизнедеятельности проживающего на данной территории населения и обеспечения функционирования инфраструктуры. Однако данная особенность, как в целом отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Данное обстоятельство не позволяет сделать вывод, что необходимость завоза грузов (продукции) в муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, является хотя и специфичной, но не уникальной особенностью данных муниципальных образований, поскольку в рамках Федерального закона N 94-ФЗ возможно осуществление поставки грузов (товаров) и в другие муниципальные образования.¹²⁹

В данном случае законодатель увлекся юридическим конструированием местного самоуправления и его регулированием через подобные конструкции без должного методологического обоснования такого конструирования, утратил видение реальных социально-экономических и пространственных систем¹³⁰.

В качестве второй метаморфозы проводимой муниципально-правовой политики можно указать необоснованно расширенный перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Данный перечень, единый для органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, закреплен в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ и предусматривает следующие полномочия органов местного самоуправления:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными

¹²⁹. Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

¹³⁰ Бабичев И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. N 10. С. 23.

и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;

6) полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренные Федеральным законом "О теплоснабжении";

7) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

8) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

9) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

10) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

11) организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

12) утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

13) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

Приведенный перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является открытым, однако данные полномочия должны определяться объемом содержания вопросов местного значения, следовательно, между данными категориями должна существовать некая соразмерность. Между тем еще в начале XX в. муниципально-правовой наукой был разработан комплекс муниципальных полномочий, позволяющих местному самоуправлению в отдельной стране действовать наиболее эффективно, получивший название Великой хартии муниципальных прав.

Великая хартия муниципальных прав, бесспорно, является достижением муниципально-правовой мысли, однако закрепленный в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ перечень полномочий органов местного самоуправления, в том числе с учетом последних изменений, во многом не соответствует перечню правомочий, ранее сформулированных муниципальной наукой.

ДАННАЯ ТАБЛИЦА ПОДГОТОВЛЕНА Костюковым А.Н. и опубликована в его статье.¹³¹ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

Таблица . Сопоставление Великой хартии муниципальных прав и ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"	Великая хартия муниципальных прав
Принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов	Право издания обязательных постановлений (санитарные дела, пожарные, строительные, дорожное движение, зеленые насаждения и др.)
Установление официальных символов муниципального образования	Отсутствует
Создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа	Право владения муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями
Установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами	Право таксации или дополнительного обложения
Регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей	Право таксации или дополнительного обложения

¹³¹ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

Полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренные Федеральным законом "О теплоснабжении"	Отсутствует
Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования	Отсутствует
Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации	Отсутствует
Учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации	Отсутствует
Осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами	Отсутствует
Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений	Отсутствует
Утверждение и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности	Отсутствует
Отсутствует	Право юридического лица как возможность заключать сделки, принимать обязательства без ограничений
Отсутствует	Право распоряжения муниципальным имуществом
Отсутствует	Право установления местных налогов и сборов

Отсутствует	Право принудительного отчуждения частного имущества для муниципальных нужд
Отсутствует	Право устанавливать административные санкции за нарушение обязательных постановлений
Отсутствует	Право иметь муниципальную милицию
Отсутствует	Право муниципального контроля за соблюдением обязательных постановлений

Как отмечает в своем исследовании **А.Н. Костюков** в результате проведенного сравнительного анализа положений ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ, закрепляющей перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и положений Великой хартии муниципальных прав можно заключить, что отечественный законодатель вышел далеко за рамки сформулированных наукой положений. В частности, 7 из 12 перечисленных в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ полномочий органов местного самоуправления не предусмотрены Великой хартией муниципальных прав. Установление официальных символов муниципального образования, организация теплоснабжения, осуществление международных и внешнеэкономических связей, учреждение печатного средства массовой информации и др. полномочия обоснованно не выделялись коммунальной наукой в качестве основополагающих, первостепенных и наиболее эффективных полномочий органов местного самоуправления.

Вместе с тем непосредственно в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ не получили отражения 7 из 10 полномочий, сформулированных в Великой хартии муниципальных прав. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в основу преобразования полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения был положен количественный критерий, а отнюдь не принцип научной обоснованности муниципально-правовой политики.¹³²

Более того, перечень полномочий органов местного самоуправления изначально был закреплен в Федеральном законе N 131-ФЗ, в связи с чем представляется логичным, что за восемь лет правового регулирования законодателю пора было уже перейти от количественных показателей к качественным, руководствуясь общенаучными законами диалектики, и, как следствие, существенным образом пересмотреть ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ на предмет ее соответствия в первую очередь достижениям науки муниципального права. Однако на сегодняшний день наблюдается обратная тенденция в виде расширения перечня полномочий органов местного самоуправления, что выразилось в появлении полномочий по организации теплоснабжения (2010 г.), утверждению и реализации муниципальных

¹³² Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (2009 г.), организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления и иных лиц (2007 г.), что свидетельствует об отсутствии научной базы при проведении муниципально-правовой политики в данном направлении.

Третьей метаморфозой проводимой муниципально-правовой политики являются преобразования, коснувшиеся статуса избирательной комиссии муниципального образования.

Изначально избирательная комиссия муниципального образования рассматривалась в качестве органа местного самоуправления. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации"¹³³ (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ) внес существенные изменения в ст. 39 Федерального закона N 131-ФЗ, дополнив ее частями 2 и 3 следующего содержания:

"2. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

3. Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований".

Начиная с 21 июля 2005 г. избирательная комиссия становится муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Процесс лишения системы местного самоуправления такого структурного элемента, как избирательные комиссии муниципальных образований, идет полным ходом.

Еще одной проблемой является политика введения конструкции сити-менеджера в качестве организационной модели местного самоуправления в крупных российских городах. Данная модель заключается в том, что глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является председателем представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, а местной администрацией руководит глава местной администрации, назначаемый на эту должность по контракту. Вместе с тем процесс внедрения модели сити-менеджера, охвативший всю территорию России, носит ярко выраженную политическую окраску, в связи с чем внедрение данного института можно охарактеризовать как некий "федеральный тренд"¹³⁴, который с поразительным рвением подхватили органы

¹³³ СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3104.

¹³⁴ Внедрение института сити-менеджера в крупных городах-миллионниках России дает сбой // Новости Накануне.RU от 26 июня 2010 г. // URL: <http://www.uiec.ru/news/0/2272.html>.

государственной власти субъектов Федерации. Сегодня в 40 субъектах Российской Федерации введен институт сити-менеджера¹³⁵.

Данное обстоятельство нельзя объяснить с позиций эффективного управления муниципалитетами, поскольку практика, в частности зарубежная, давно пришла к выводу об эффективности модели сити-менеджеров только в малых и средних городах.¹³⁶

Причина повсеместного изменения организационной модели местного самоуправления в крупных городах РФ кроется не в стремлении к установлению эффективного управления, а в наличии у мегаполисов концентрированных экономических ресурсов, управление которыми обеспечивает в том числе политическую власть в регионе. Сложившаяся муниципально-правовая политика, предусматривающая повсеместное внедрение модели сити-менеджера, несет в себе колоссальный деструктивный заряд, способный свести местное самоуправление в Российской Федерации к декларации.¹³⁷

Краеугольным вопросом муниципально-правовой политики со времен принятия ФЗ N 131-ФЗ является проблема обеспечения экономической самостоятельности местного самоуправления, достаточности его доходов для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Несмотря на имевшие место вплоть до 2010 г. преобразования финансово-экономической основы местного самоуправления, данная сфера деятельности по-прежнему остается нерешенной стратегической проблемой муниципально-правовой реформы 2003 г.¹³⁸

Как отмечает А.Н. Костюков, можно предположить, что причина сформировавшегося неблагоприятного финансового климата, в котором сегодня вынуждены существовать муниципалитеты, кроется в самой природе местных налогов, в их статичности. В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ в Российской Федерации на долю местного уровня власти, который является максимально приближенным к населению, приходится всего лишь два налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц¹³⁹. Вместе с тем объектом налогообложения как в первом, так и во втором случае являются статичные объекты, будь то земельный участок с периодически варьируемой кадастровой стоимостью либо определенное имущество, стоимость которого также не претерпевает существенных колебаний. Объектом местных налогов не выступает собственно производительная деятельность объектов предпринимательства как базовых элементов экономической системы. В связи с чем местные налоги играют второстепенную роль в процессе фискального перераспределения общественных ресурсов и не покрывают большую часть

¹³⁵ Мазур А. Введение сити-менеджеров симптом, а не причина // URL: [http:// tayga.info/ details/ 2010/ 11/ 01/ - 100852](http://tayga.info/details/2010/11/01/-100852).

¹³⁶ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

¹³⁷ Бутаков А.В. К исследованию Новейшей истории российской государственности: Византия история без конца. Омск, 2011. С. 185.

¹³⁸ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

¹³⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3824.

расходов муниципалитетов. Данное обстоятельство приводит к парадоксальной ситуации, когда население муниципального образования, фактически производящее основной прибавочный продукт экономики, оказывается отстранено существующей налоговой системой от решения вопросов местного значения.

Выход из сложившейся ситуации может заключаться в установлении пропорциональной зависимости между эффективностью производства и налогами, составляющими доходную часть муниципального бюджета, посредством использования потенциала существующей в РФ налоговой системы, с тем чтобы у муниципальных образований были доходы, которые зависят от результатов деятельности муниципалитетов. Представляется возможным увеличить число местных доходов путем перераспределения уже закрепленных Налоговым кодексом за субъектами Федерации платежей в пользу местного уровня публичной власти. При этом перераспределить необходимо поступления от налогов, объект обложения которыми зависит от результатов деятельности муниципальных образований, среди которых можно выделить налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, а также налог на добавленную стоимость.¹⁴⁰ По мнению некоторых авторов, возможно также закрепление налога на имущество юридических лиц в качестве местного налога муниципального образования, поскольку данный налог также в своем концентрированном выражении может максимально влиять на интенсификацию развития финансово-экономической основы местного самоуправления¹⁴¹.

Обоснованные вопросы возникают по поводу наделения глав субъектов Федерации данными полномочиями. Федеральный закон N 131-ФЗ повышает ответственность мэров не перед рядовыми соотечественниками, а перед губернаторами¹⁴²

РАЗДЕЛ 4. Основы конституционного строя Российской Федерации.

Тема 4.1. Конституционное закрепление основ гражданского общества.

4.1.1. Понятие, сущность и основные элементы гражданского общества

Вопросу гражданского общества посвящены работы известных ученых юристов и философов.¹⁴³

¹⁴⁰ Костюков А.Н. Муниципально-правовая политика и ее метаморфозы. Конституционное и муниципальное право", 2011, N 6

¹⁴¹ Бутаков А.В. Указ. соч. С. 189

¹⁴² Романчева И. Мэров "удалят в отставку" // Деловая газета "Взгляд". 2009. 20 марта.

¹⁴³ Алексанян, А.С. К вопросу об определении понятия «гражданское общество» / А.С. Алексанян // Вопросы философии. -2006. -№ 12. -С. 54-71; Арато, А. Концепция о гражданском обществе: восхождение, упадок и воссоздание - и направления для дальнейших исследований / А. Арато // Полис. -2005. -№ 5. -С. 43-58; Бакалов, А.И. Правовое государство и гражданское общество: идеал и действительность / А.И. Бакалов // Вестник Сев.-Кавказск. гос. техническ. ун-та. -2004. -№ 5. -С. 19-24; Волгин, Н.А. Социальное государство / Н.А. Волгин, Н.Н. Гриценко, Ф.И. Шарков. - М.: Дашков и К, 2003. - 416 с.; Волкова, С.В. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития). / С.В. Волкова, О.М. Карамышев, Р. А. Ромашов // Правоведение. -1998. -№ 1. -С. 26-35; Гаджиев, К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования / К.С. Гаджиев // Вопросы философии. -2004. -№6. -С.19-36; Гегель, Г. Философия права / Г. Гегель.-М.: Мир книги, 2007.-464 с.; Гнейст, Р. Правовое государство и административные суды Германии / Р. Гнейст. - СПб.: Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. / Репринт: Ладомир, 1998. - 379 с.; Дарендорф, Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе / Р.

Термин «гражданское общество» впервые упомянут в трудах Аристотеля, где он вывел его от слова «гражданин», т.е. «общество граждан», свободных, образованных, умных и гордых.¹⁴⁴

Пристальное внимание уделялось разработке проблем гражданского общества в XVII в. — они анализировались в трудах Г. Гроция, Д. Гоббса, Ф. Локка. В XVIII в. весомый вклад в развитие теории гражданского общества внесли Ж.-Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье, В. Гумбольдт, Д. Вико и другие мыслители. В XIX в. вопросы взаимосвязи государства и гражданского общества исследовал Гегель, который пришел к выводу, что гражданское общество представляет особую стадию в диалектическом движении от семьи к государству.¹⁴⁵

Дарендорф // Вопросы философии.-1990.-№9.-С.69-75; Зайцев, С.А. К вопросу о понятии справедливости / С.А. Зайцев // Вестник Омского университета. -1999. -Вып. 4. -С. 148-151; Коженевский, В.Б. Правовое государство и некоторые особенности его формирования в Российской Федерации / В.Б. Коженевский // Вестник Омского университета. -1997. -Вып. 1. -С. 101-103; Козлихин, И. Ю. Идея правового государства: история и современность / И. Ю. Козлихин. – СПб.: Изд-во С.-Петербургск. ун-та, 1993. – 151 с.; Кочетков, А.П. Западные политологии о гражданском обществе./ А.П. Кочетков. // Вестник Московск. ун-та. Серия «Социально-политические исследования». -1994. -№2. -С. 65-78; Краснов, М.А. Перспективы правового государства в России / М.А. Краснов. // Общественные науки и современность. -2003. -№ 2. -С. 56-66; Левин, И.Б. Гражданское общество на Западе и в России / И.Б. Левин. // Полис. 1996. №5. С. 107-119; Лезов, С. Правовое государство в интеллектуальной традиции / С. Лезов // Правоведение. -1998. -№ 3. -С. 46-52.; Лейст, О.Э. Гражданское общество и современное государство / О.Э. Лейст, И.Ф. Мачин // Вестник Московского университета. -Сер.11. Право. -1995. -№ 4. -С. 33-42; Мамут, Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения / Л.С. Мамут // Общественные науки и современность. -2002. -№ 5. -С. 94-103; Мартышин, О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России / О.В. Мартышин // Государство и право. -1996. -№ 5. -С. 7-12; Магузов, Н.И. Теория государства и права: Курс лекций / Н.И. Магузов; Под ред. А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2006. – 768 с.; Машкин, Н.А. Правовые основы Российского государства / Н.А. Машкин. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 222 с. Мизес, Л. Индивид, рынок и правовое государство: (Антология) / Л. Мизес; Под ред. Д. Антисери, М. Балдини. – СПб.: Пневма, 2006. – 196 с.; Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства / В.С. Нерсисянц. – М.: Инфра-М, 2004. – 552 с.; Новицкий, М. Правовое государство / М. Новицкий. – М.: Идея-Пресс, 2000. – 75 с.; Общая и прикладная политология: Учебное пособие. / Под общ. ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. – М.: МГСУ; Союз, 1997. – 992 с.; Перегудов, С. Гражданское общество: «Трехчленная» или «одночленная» модель? / С. Перегудов // Полис. - 2005. -№5. - С. 58-65; Пиголкин, А.С. Теория государства и права / А.С. Пиголкин. – М.: Городец, 2003. – 254 с.; Платон. Государство // Платон. Соч. В 3 т. Т.3. – М.: Мысль, 1994. С. 79-420; Политологический словарь / Под ред. В.Ю. Халипова. – М.: Зерцало, 2005. – 588 с.; Полохало, В. Негражданское общество как социологический феномен Украины / В. Полохало // Полис. -1999. -№ 2. - С.25-33.; Проблемы теории государства и права. / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Велби, 2005. – 768 с.; Пронин, А.А. Проблемы прав человека. Курс лекций / А.А. Пронин. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2002. - 56 с.; Резник, Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации / Ю.М. Резник. – СПб.: Пневма, 2005. – 496 с.; Романенко, Л.М. К вопросу об объективных индикаторах современного гражданского общества в России / Л.М. Романенко // Вестник Моск. Ун-та. Серия 18. Социология и политология. -1995. -№2. -С. 46 -54; Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России / О.Г. Румянцев. – М.: Юрист, 1994. – 252 с.; Смолин, О.Н. Политический процесс в современной России / О.Н. Смолин. – М.: Проспект, 2006. – 326 с.; Соколов, А.Н. Правовое государство: От идеи до ее материализации / А.Н. Соколов. – Калининград: Янтарный сказ, 2002. – 456 с.; Сунгуров, А. Организации-посредники в структуре гражданского общества / А. Сунгуров. // Полис. -1999. -№6. - С.34-48.; Франк, Л.С. Духовные основы общества / Л.С. Франк. – СПб.: Питер, 2002. – 511 с.; Хайек, Ф.А. Дорога к рабству / Ф.А. Хайек. // Вопросы философии. -1990. -№11. -С.16-28.; Цицерон. Диалоги: О государстве. О законах. – М.: Ладомир; Наука, 1994. – 224 с.; Человек и общество: краткий энциклопедический словарь-справочник / Отв. ред. Ю.С. Борцов, науч. ред. И.Д. Коротец. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. - 608 с.; Черненко, А.К. Правовое государство: проблемы конструирования / А.К. Черненко // Вопросы философии. - 2005. -№ 1. -С. 37-41.; Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009.-788с.

¹⁴⁴ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009.С.62-71.

¹⁴⁵ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009.С.71-85.

В отличие от предшественников, чьи идеи готовили почву для революций в Америке и во Франции, Г.В. Гегель отталкивался от несовершенства и ограниченности человеческих интересов и отношений в гражданском обществе. Абсолютная свобода в гегелевской системе получала воплощение лишь в государстве, которое соотносилось с гражданским обществом, как «небо» и «земля».¹⁴⁶

Как вполне различимая самостоятельная политическая категория гражданское общество рассматривается Дж. Локком. Более того, в «Двух трактатах о государственном правлении» Локк, по существу, признает за государством лишь тот объем полномочий, который санкционирован общественным договором между гражданами, сообщающимися между собой — в рамках закона — по собственному разумному выбору. В принципе подобные воззрения были типичны для мыслителей эпохи Просвещения, наиболее пристально анализировавших интересующее нас соотношение: Ш.-Л. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Ф. Хатчесона, А. Фергюсона и др. По-разному интерпретируя, аргументируя, детализируя положения о гражданском обществе как источнике легитимности государства, все они признают верховенство гражданского общества над государством.¹⁴⁷

К. Марксу либеральная традиция (как, впрочем, и «марксистский материализм») приписывает полное разрушение построений Гегеля. Поскольку центральное место в теории исторического материализма заняли производственные отношения, гражданское общество в такой трактовке оказывалось просто синонимом базиса, детерминирующего надстройку — государство. «Небо» и «земля» в очередной раз поменялись местами.

В действительности мысль Маркса была не столь простой. В его анализе (если иметь в виду зрелого Маркса и не ограничиваться несколькими расхожими цитатами) гражданское общество — это та сфера, в которой постоянно происходит превращение, взаимопроникновение буржуа в гражданина, и наоборот. Не случайно решение проблемы гармонизации частных и общественных интересов, индивида и социума (решение, которое со временем и предшественники искали для наличного общества) — Маркс переносил в неопределенное будущее, «синхронизируя» преодоление (буржуазного) гражданского общества и исчезновение государства как такового (а стало быть, и власти, и политики). С высоты сегодняшнего дня теоретический спор ученых XVIII и XIX вв. о соотношении государства и гражданского общества, возможно, несколько отдаст схоластикой. Приведенный здесь в таком пересказе, он, тем не менее, может быть полезен хотя бы как напоминание об историзме: меняющейся, преходящей природе рассматриваемого явления, заставляющей даже самых пылких приверженцев приоритета гражданского общества признавать, что оно не вечно, что в

¹⁴⁶ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009. С.71-85.

Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009. С.85--223.

¹⁴⁷ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009.

современном мире, где выживание социумов определяется в первую очередь по признаку экономической эффективности, «неясно, как долго еще либерализм и гражданское общество продержатся в фаворитах».

Этот спор интересен также тем, что отражает не только историю теории, но и — что существенней всего — историю самого гражданского общества, насквозь пронизанную острыми конфликтами, кризисами, наконец, сокрушительными политическими революциями. Это — эволюция гражданского общества, не подлежащая забвению и нисколько не отменяемая тем обстоятельством, что в унаследованных нами представлениях об обществе (по существу, сложившихся в таком виде к концу XIX в.) оно выступает как самый действенный фактор интеграции общества, его «сплочения» с государством.

XX столетие стало временем беспрецедентной экспансии государства в сферы частной жизни граждан. Даже если оставить в стороне крайние тоталитарные формы этой экспансии, нельзя не заметить, что она происходила практически во всех развитых странах.

Сущностным содержанием этого процесса (динамика которого не в последнюю очередь определялась «соревнованием двух систем») было переосмысление понятия гражданских прав. Гражданство наполнялось социальным содержанием, превращаясь в юридически закрепленное право гражданина на получение некоей услуги — бесплатного образования, медицинской помощи, пенсии и т.д. — от государства.

Строительство «социального государства» широко развернулось после Второй мировой войны. Особенно сильный импульс оно получило на рубеже 60—70-х гг., когда мир стал свидетелем беспрецедентно мощного — для периода «нормального» развития — выброса энергии социального протеста: забастовочных кампаний, антивоенного движения, «молодежного бунта», формирования массовых «контркультурных» потоков и т.д. Именно началом 70-х гг. исследователи датируют момент полномасштабного развертывания «социального государства» (критерием является увеличение доли социальных затрат до 60 и более процентов государственных расходов) в большинстве западных стран.

На протяжении большей части XX в. гражданское общество будто выпадает из аналитического поля обществоведения, чтобы вернуться в него лишь в 70—80-е гг. «Воскрешение» интереса к проблематике гражданского общества связано с усилиями внедрить в массовое сознание лозунг «Больше рынка, меньше государства!» Если в начале века гражданское общество сыграло роль щита для государства, которому угрожала революционная социальная стихия, то к концу столетия его мобилизация имела целью защитить свободу индивида от ставшей «чрезмерной» опеки государства, его компенсирующих акций, когда, например, в США, вводятся квоты, жестко резервирующие рабочие места для женщин, негров, инвалидов, и вообще от всякого рода «асимметричных вмешательств» (Р. Дарендорф), призванных гарантировать реальное равноправие менее зажиточной части граждан¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Перегудов, С. Гражданское общество: «Трехчленная» или «одночленная» модель? / С. Перегудов // Полис. - 2005. - №5. - С. 58-60.

Существует и другой мотив, также, впрочем, связанный с социальным взрывом на рубеже 60—70-х гг. В середине десятилетия 70-х интерес к гражданскому обществу возрождается одновременно в диссидентской среде восточноевропейских стран и неомарксистских кругах Латинской Америки и Южной Европы, т.е. там, где ощущался более или менее острый дефицит демократии. Дискуссии на эту тему не просто обогащали теоретический арсенал борцов с авторитарными режимами, но и питали быстро набиравшие вес общественно-политические движения («Солидарность», «Хартия-77» и т.п.).

Разумеется, есть немалые различия между борьбой за демократизацию общественно-государственных порядков в странах «реального социализма», в условиях военно-диктаторских режимов (Греция, Испания, Бразилия) или в такой стране «блокированной демократии», как Италия. Однако с более общей исторической точки зрения речь идет как бы об одном потоке. Сливаясь и переплетаясь, две тенденции, которые условно можно обозначить как «правая» (неоконсервативная) и «левая» (радикал демократическая), дали жизнь беспримерно широкому социальному экспериментированию в «пространствах» гражданского общества. 70—80 гг. стали временем возникновения новых общественных движений, необычных форм общественно-политической мобилизации (партии-движения, партии-«сети», партии-«антипартии» и т.д.), развития так называемого третьего, или альтернативного, сектора экономики (предпринимательство без цели получения прибыли, ассоциации самопомощи и многое другое), разработки нередко с последующим законодательным оформлением — принципиально новых социально-этических норм и т.д.¹⁴⁹

С одной стороны, государство не только консолидировало, но и расширило свои «завоевания» на «территории» гражданского общества (фактически сохранив структуры «социального государства» и дополнив их нормами и механизмами контроля над гражданами, например, ради противостояния терроризму). С другой — гражданское общество энергично вторгается в пределы государства, навязывая ему институционализацию совершенно новых ценностей и норм (например, множество запретов и ограничений экологического характера, требования кодекса «политкорректности» и т.п.). Можно сказать, конечно, что гражданское общество тем самым лишь выполняет свою естественную функцию: выявлять вызревающие в недрах социума запросы и транслировать их — через политические партии — на уровень государственных институтов, обеспечивая первичную общественную мобилизацию в их поддержку. Однако когда силу нормы приобретают инициативы заведомо миноритарных групп (акты, легитимизирующие права сексуальных меньшинств, некоторые формы девиантного поведения, неоправданные ограничения в быту и т.д.), приходится говорить о качественно новом переплетении и взаимообусловливании структурных и функциональных характеристик гражданского общества и новой конфигурации его отношений с государством, плохо укладывающейся в ложе

¹⁴⁹Сунгуров, А. Организации-посредники в структуре гражданского общества / А. Сунгуров. // Полис. -1999. - №6. - С.34-48.; Франк, Л.С. Духовные основы общества / Л.С. Франк. – СПб.: Питер, 2002. – 511 с.; Хайек, Ф.А. Дорога к рабству / Ф.А. Хайек. // Вопросы философии. -1990. -№11. -С.16-28.;

старых представлений, ограничивающихся «совокупностью независимых от государства социальных акторов и каналов коммуникации»¹⁵⁰.

Сохраняя внутреннюю диалектичность своих отношений, связка государство — гражданское общество, можно сказать, вышла на качественно новый уровень — уже не симбиоза, а своего рода взаимного прорастания. Если говорить о традиционных формах гражданского общества, которые имеются в виду в соответствии с классическими определениями, то они существовали достаточно давно; если говорить о докапиталистических институтах, можно вспомнить общину. Можно вспомнить протодемократические формы демократических республик, или квазидемократических, типа новгородской, псковской, менее известных кратковременных форм, которые существовали на Севере, на Востоке, освоение российского пространства и так далее. Если говорить о более поздних формах, то существовало земство, местное самоуправление, во второй половине XIX в. Гражданское общество существует всегда как гражданская форма в смысле социальной организации. Проблема прежде всего в том, как оно осознает себя, свою роль, свои функции, свои отношения с властью, второй параметр, чрезвычайно важный, экстенсивный — это его влияние.¹⁵¹

Мы можем говорить о тоталитарных периодах развития государства, как это было в России и Германии. Гражданское общество в это время не вымирало полностью, не прекращало существовать. Оно просто переходило в разные формы существования и приспосабливалось к окружающей среде. Возрождение интереса к проблемам гражданского общества в XX в. было связано с процессом упрочения демократических ценностей, принципов и институтов. Можно сказать, что гражданское общество — это естественная форма социальной организации, по крайней мере, если говорить о формах, более-менее близких к классическому определению. Оно существует всегда, может увеличивать или уменьшать свою активность, использовать разные формы активности, находиться в более латентном или в открытом состоянии, но важно то, что оно существует всегда.¹⁵²

В классическом варианте — гражданское общество (в современном, «буржуазном» его понимании) складывалось вне и помимо государства, заполняя «ниши», свободные от государственного-властного воздействия. Оно во многом противостояло государству, отвоевывало у него пространство для самоорганизации и ставило пределы вмешательству в свою жизнь.

Одним из главных свойств гражданского общества является его рефлексия — как общество обобщает себя, как оно осознает свою роль в стране, по отношению к государству. Эта рефлексия у нас в стране проходила разные стадии, которые исторически обусловлены, и, более того, эти стадии

¹⁵⁰ Мартышин, О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России / О.В. Мартышин // Государство и право. -1996. -№ 5. -С. 7-12.; Матузов, Н.И. Теория государства и права: Курс лекций / Н.И. Матузов; Под ред. А.В. Малько. — М.: Юристъ, 2006. — 768 с.; Машкин, Н.А. Правовые основы Российского государства / Н.А. Машкин. — М.: Юнити-Дана, 2002. — 222 с.

¹⁵¹ Алексаян, А.С. К вопросу об определении понятия «гражданское общество» / А.С. Алексаян // Вопросы философии. -2006. -№ 12. -С. 54-71; Арато, А. Концепция о гражданском обществе: восхождение, упадок и воссоздание - и направления для дальнейших исследований / А. Арато // Полис. -2005. -№ 5. -С. 43-58

¹⁵² . Соколов, А.Н. Правовое государство: От идеи до ее материализации / А.Н. Соколов. — Калининград: Янтарный сказ, 2002. — 456 с.; Сунгуров, А. Организации-посредники в структуре гражданского общества / А. Сунгуров. // Полис. -1999. -№6. - С.34-48.;

соответствуют разным трактовкам гражданского общества. Есть две основные трактовки: 1) оппонент и противник государства и 2) партнер государства. Вторая трактовка связана с пониманием того, что такое государство по своей сути. В этой трактовке часто даже договариваются до того, что государство и власть — это такая несколько отчужденная форма гражданского общества, которой дана функция — право на легитимное насилие. У этой части гражданского общества имеются свои функции, оно занимает свою нишу. В соответствии с этими двумя определениями развивалась рефлексия гражданского общества и у нас, в постсоветский период. Разрушение партийной власти, тоталитарного государства, в конце концов, разрушение Советского Союза для большинства идеологически было связано с прежним государством. Вообще чрезвычайно распространена была идеология противостояния государству как таковому, подобное отношение к государству и приводило к рефлексии соответствующих общественных институтов, которые рассматривали прежде всего свою роль как роль активного противоборствующего представителя общества.¹⁵³

Гражданское общество в современном его понимании представляет собой необходимый и рациональный способ сосуществования людей, основанный на разуме, свободе, праве и демократии при разумно необходимом вмешательстве государства. Его можно также рассматривать как общество, в котором существуют развитые экономические, культурные, правовые, политические отношения между составляющими его индивидами, которые неопосредованы государством.¹⁵⁴

В таком обществе существует широкая сфера публичных отношений, в которой активно действуют массовые движения, партии, группировки по интересам, убеждениям, а также по иным признакам. Данное общество добивается демократизации власти государства за счет ее передачи органам самоуправления, взаимодействия большинства и меньшинства на основе согласования позиций государственных и общественных институтов.

Развитое гражданское общество обладает такой степенью независимости и автономии от государства, которая гарантирует защиту личности от злоупотреблений. Общество и государство только тогда приобретают устойчивость, когда гражданин — потребитель материальных и духовных благ чувствует себя относительно комфортно. Реальная независимость потребителя во всех сферах общественной жизни, в том числе и от государственного диктата, — основное условие благополучия общества.

Политические характеристики гражданского общества наилучшим образом концентрируются ныне в понятии правового государства. Правовое государство, по сути дела, — политическая ипостась гражданского общества: их взаимодействие принципиально складывается по правилам соотношения формы и содержания. Нерасторжимые и проникающие друг в друга, они олицетворяют целостность общества, подчиняющуюся законам кибернетики.

Идеологически заданная попытка отдать пальму первенства в развертывании исторического процесса гражданскому обществу (Маркс) либо

¹⁵³ Пиголкин, А.С. Теория государства и права / А.С. Пиголкин. — М.: Городец, 2003. — 254 с.; Платон. Государство // Платон. Соч. В 3 т. Т.3. — М.: Мысль, 1994. С. 79-420

¹⁵⁴ Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России / О.Г. Румянцев. — М.: Юрист, 1994. — 252 с.;

правовому государству (Гегель) приводит к противопоставлению экономики и политики, а на практике оборачивается огромными негативными последствиями. В нашей стране в условиях перестройки сначала наметился крен в сторону широкой экономической реформы, но без ее надлежащего политического обеспечения, а сегодня помпезно декларированные политические перемены (демократия, плюрализм, гласность) настолько опередили решение жгучих экономических проблем, что поставили общество на грань катастрофы и потребовали усиления властного вмешательства.

Власть можно рассматривать как универсальное свойство социальной жизни, а потому она связана с процессом властвования, властного воздействия на поведение людей, коллективов и общества в целом. При этом различают политическую и неполитическую власть.¹⁵⁵

Неполитическая власть — это власть в объединениях людей, организациях и движениях, не связанных непосредственно с государством и не имеющих непосредственного отношения к нему. Неполитическая власть выполняет огромную роль в управлении гражданским обществом. Сферы ее проявления связаны с насущными потребностями людей: прежде всего в области быта, духовного общения, экономики. Особенно активно она проявляется на местном уровне и в мелких социальных системах (семья, религиозная община, жилой комплекс), важное место занимает и в процессе производства, в торговых, хозяйственных и иных отношениях, связанных с экономикой.

Политическая власть — это власть, осуществляемая через государство и в государственной системе, в системе политических партий, организаций и движений. Она так или иначе связана с государством и государственным регулированием, но не обязательно является государственной властью. Содержание политической власти гораздо шире. Как отмечается в одной из работ, различие между государственной и политической властью состоит, во-первых, в частном ее проявлении, составе субъектов, обладающих соответствующими властными полномочиями. Непосредственными субъектами государственной власти выступают федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации. Субъектами политической власти являются политические партии, иные политические общественные объединения и субъекты избирательного процесса (избирательные объединения), а также органы местного самоуправления.

Государственная и политическая власть имеют разное поле для реализации своих полномочий. Полем действия государственной власти является собственно государство и его органы. Политическая характеристика гражданского общества будет ущербная, если брать за основу только развитие государственности. «Чтобы демократия была действенной, нужен плюрализм гражданского общества». Его обеспечивают многопартийность, широкая сеть общественных объединений, союзов предпринимателей, самодетельных коллективов, различные формы местного самоуправления и т.п. Важный элемент политической системы гражданского общества — средства массовой

¹⁵⁵ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009

информации. Посредством их осуществляется «обратная связь» — одно из главных условий жизнестойкости гражданского общества, его способности адаптироваться к окружающей среде.¹⁵⁶

Признаки гражданского общества в сфере духовной жизни фокусирует понятие — приоритет общечеловеческих ценностей. Последовательная ориентация на свободу, равенство перед законом, социальную справедливость обеспечивает в гражданском обществе равные стартовые возможности для всех людей, создает условия для раскрытия творческого потенциала каждого человека.

В условиях гражданского общества право выражает не только волю экономически и политически господствующего класса, но и гуманистический императив своего времени, его нравственные ориентиры. По Канту, гражданско-правовое состояние основывается на следующих принципах: свобода каждого члена общества как человека; его равенство с каждым другим как подданного; самостоятельность каждого члена общества как гражданина.

Как это часто бывает, стремление подчеркнуть привлекательные черты какого-либо социального явления оставляет в тени его недостатки. Гражданское общество и правовое государство отнюдь не бесконфликтны, поскольку многие процессы протекают в свободном режиме без какой-либо подстраховки со стороны властей (бросили в реку — и плыви). В гражданском обществе, пожалуй, как ни в каком другом, создаются предпосылки для того, чтобы бедные становились еще беднее, так как в идеале считается, что все помогают друг другу по «велению души», так как достаточно воспитаны, образованы, культурны и т.п. Без вмешательства государства это оказывается неосуществимо, особенно в посттоталитарных государствах.

Гражданское общество деполитизировано и независимо от политической системы и государственной политики. Каждый член гражданского общества является прежде всего субъектом права, а только уж потом — гражданином государства, так как гражданское общество защищает права человека, в то время как с государством связаны права не только человека, но и гражданина, т.е. объект охвата заботой государства разрастается и не всегда можно за всем вовремя уследить. Сформировавшееся гражданское общество не терпит насилия со стороны государства. Оно существует в рамках свободы гражданских интересов. В нем осуществляется социальная саморегуляция, что позволяет рассматривать его как «самонастраивающееся» общество. Основой является человек, взаимодействующий с другими членами общества. Гражданскому обществу, которое существует в ФРГ, Австрии, США, Франции, присущи дополнительные характеристики, одной из которых является «открытость». «Открытое общество» и его члены «не замечают» государства, обладают социальной мобильностью, имеют высокий уровень сопряженности интересов. Кроме того, общество саморегулирует политические институты и передает государству столько полномочий, сколько считает необходимым.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Тонков Е.Е. Правоведение : учебник. — 9-е изд., испр. и доп. — Ростов н/Д: Феникс. 413 с. (Высшее образование), 2009

¹⁵⁷ Смолин, О.Н. Политический процесс в современной России / О.Н. Смолин. — М.: Проспект, 2006. — 326 с.; Соколов, А.Н. Правовое государство: От идеи до ее материализации / А.Н. Соколов. — Калининград: Янтарный сказ, 2002. — 456 с.;

Новая стадия развития гражданского общества связана с расширением интереса общества к проблемам общего блага, справедливости, гражданских прав и свобод. Существовавшее долгое время противопоставление общества и государства устраняется, так как государство осознает свою ответственность перед гражданским обществом. Государство все более и более становится как бы слугой такого общества. Оно обеспечивает соблюдение правовых норм, эффективность управления, необходимые социальные нужды.

Таким образом, можно отметить ряд существенных признаков, которые присущи гражданскому обществу:

- во-первых, это общество социального рыночного хозяйства, в котором обеспечена свобода экономической деятельности, предпринимательства, труда, разнообразие и равноправие всех форм собственности и равная их защита, общественная польза и добросовестная конкуренция;
- во-вторых, это общество, которое обеспечивает социальную защищенность граждан, достойную жизнь и гармоничное развитие человека;
- в-третьих, это общество подлинной свободы и демократии, в котором признается приоритет прав человека;
- в-четвертых у это общество, построенное на основе принципов самоуправления и саморегулирования, свободной инициативы граждан и их коллективов.

Важнейшими, структурными элементами гражданского общества являются: — добровольно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (семья, различные ассоциации, хозяйственные корпорации, другие общественные объединения);

-совокупность негосударственных (т.е. неполитических) общественных отношений;

-производственная и частная жизнь людей, их обычаи, нравы и традиции;

- сфера самоуправления свободных индивидов и их организаций, защищенная от вмешательства государственной власти. Эти элементы рассматриваются либо как общественно-политические категории, либо как самостоятельные конституционные (государственно-правовые) институты, закрепляющие существенные черты и признаки гражданского общества. Среди них можно выделить институты: основ экономических, социальных, духовно-культурных отношений и политических отношений.¹⁵⁸

Степень зрелости гражданского общества и всех его институтов является тем критерием, который характеризует стабильность и прочность конституционного строя. Поэтому закрепление в конституционных нормах основ гражданского общества позволяет юридически обеспечить независимость общества от государства, предусмотреть гарантии от незаконного вмешательства последнего в дела общества, установить границы и пределы государственного воздействия на общественные отношения.

¹⁵⁸ Волкова, С.В. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития). / С.В. Волкова, О.М. Карамышев, Р. А. Ромашов // Правоведение. -1998. -№ 1. -С. 26-35; Гаджиев, К.С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования / К.С. Гаджиев // Вопросы философии. -2004. -№6. -С.19-36; Гегель, Г. Философия права / Г. Гегель. -М.: Мир книги, 2007. -464 с.;

В большинстве конституций зарубежных стран отсутствуют специальные разделы, посвященные гражданскому обществу, хотя и закрепляются важнейшие его институты.

В главах «Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации 1993 г. были зафиксированы основные условия и предпосылки, необходимые для развития новой экономической системы и гражданского общества. В этих разделах Конституции РФ фиксируется равенство всех форм собственности, единое экономическое пространство, широкий круг прав и свобод человека и гражданина, активность и самостоятельность общественных объединений, содействие государства развитию институтов гражданского общества.

Важнейшим элементом фундамента гражданского общества является институт экономических отношений, представляющий собой важную предпосылку полновластия народа и реальной свободы личности.

Экономические отношения представляют своеобразный экономический базис гражданского общества и складываются из отношений собственности, производства, обмена, распределения и потребления материальных и духовных благ.

Экономические отношения в своей основе возникают и развиваются объективно, вместе с тем общество и государство, используя законодательство и социальные нормы, могут оказывать на них существенное влияние.¹⁵⁹

Первым элементом экономической системы гражданского общества являются отношения собственности. Право собственности представляет собой возможность владения, пользования и распоряжения конкретным имуществом. В любом развитом гражданском обществе существуют две основные формы собственности — частная и публичная. Все остальные формы всегда производны от них. Эти две основные формы собственности отличаются режимом пользования, а также своими субъектами. Так, публичная собственность признается, в отличие от частной, неделимой. Субъектами права публичной собственности могут являться государство в целом, его составные части (область, провинция, штат и т.д.), самоуправляющиеся местные территориальные общности (графство, город, община) или их органы. Публичная собственность имеет коллективный характер и предполагает не только равный для всех объем имущественных прав, но и порядок определения размера компенсации с учетом рыночной цены. Особо следует отметить, что денежное возмещение имеет предварительный характер и выплачивается до отчуждения имущества. Государство создает одинаковые условия развития всех форм собственности, обеспечивает их равную правовую защиту. Собственник вправе совершать в отношении принадлежащего имущества любые действия, которые не противоречат закону.¹⁶⁰

Однако при этом осуществление права собственности не должно нарушать права и законные интересы других лиц, наносить ущерб здоровью

¹⁵⁹ Человек и общество: краткий энциклопедический словарь-справочник / Отв. ред. Ю.С. Борцов, науч. ред. И.Д. Коротец. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. — 608 с.; Черненко, А.К. Правовое государство: проблемы конструирования / А.К. Черненко // Вопросы философии. — 2005. — № 1. — С. 37-41.;

¹⁶⁰ Мархгейм М.В., Смоленский М.Б., Тонков Е.Е. Правоведение : учебник. — 9-е изд., испр. и доп. — Ростов н/Д: Феникс. 413 с. (Высшее образование), 2009

граждан и окружающей среде. То есть «собственность обязывает» (ст. 14 Конституции Германии). Право собственности может распространяться на любое имущество, за исключением выведенного из гражданского оборота по соображениям государственной и общественной безопасности.

Важной особенностью конституционного развития второй половины XX в. является закрепление на конституционном уровне идеи социальной функции государства. В Конституции РФ 1993 г. институт собственности регламентирован более подробно, чем в зарубежных конституциях. Это объясняется особенностями современного этапа развития экономики. В настоящее время осуществляется переход к рыночным ее основам, поэтому Конституция РФ прежде всего фиксирует различные формы собственности, которые в равной степени защищаются государством. Среди этих форм ст. 8 Конституции РФ называет частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Впервые российская Конституция закрепила право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю. Она это делает без каких-либо предварительных условий и оговорок и не содержит запретов при реализации данного права. Единственное требование, которое содержится в ч. 2 ст. 36, это не наносить ущерб окружающей среде и не нарушать прав и законных интересов других лиц.¹⁶¹

Вторым элементом экономической системы гражданского общества является производство материальных благ. В его основе лежит созидательный труд человека. Ни одно общество не способно существовать, ничего не производя, поэтому оно заинтересовано в создании благоприятных условий для труда, которые бы стимулировали его эффективность. Государство может с помощью законодательства планировать экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, выравнивания и гармонизации регионального и секторального развития, стимулирования роста доходов и богатства и их более справедливого распределения (п. 1 ст. 131 Конституции РФ). Рыночная экономика представляет собой открытую систему, имеющую многочисленные связи с иными государствами. Она развивается в соответствии с едиными принципами и объективными экономическими законами. Но в условиях жесткой конкуренции и, исходя из экономической целесообразности, государство может проводить политику протекционизма. Отступления от принципов свободы торговли и развития промышленности допускаются, если этого требуют общие интересы страны, необходимость сохранения важных отраслей хозяйства или профессий, интересы сельского хозяйства или национальной экономики. Гражданское общество как система охватывает собой не только экономические, но и социальные отношения, с помощью которых осуществляется социальная политика государства. Важнейшими направлениями социальной политики являются регулирование отношений между трудом и капиталом, межнациональных отношений, семьи и брака,

¹⁶¹ Матузов, Н.И. Теория государства и права: Курс лекций / Н.И. Матузов; Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрист, 2006. – 768 с.; Машкин, Н.А. Правовые основы Российского государства / Н.А. Машкин. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 222 с.

сохранения окружающей среды, охраны жизни и здоровья человека, защиты прав потребителя.¹⁶²

Отношения между трудом и капиталом в демократических странах строятся на основе правовых норм, которые предусматривают социальное партнерство и сотрудничество работодателей и работников. Эти отношения имеют правовую основу в виде конституционных и иных норм. Основопологающие принципы социальных отношений нашли свое отражение и в статьях российской Конституции. Она в широком объеме зафиксировала все социально-экономические права и свободы человека, завоеванные в разные периоды в разных цивилизованных странах мира. Среди них: право на создание профсоюзов и на забастовку (ст. 37); право частной собственности и свободы предпринимательской деятельности (ст. 34, 35); право на отдых (ст. 37); право на социальное обеспечение (ст. 39); право на жилище (ст. 40); право на охрану здоровья (ст. 41); право на образование (ст. 43) и др. Эти права не просто провозглашаются, но и реально соблюдаются государством, развившим их в тенденции законодательства. Защита семьи со стороны государства также заключается в создании социально-экономических предпосылок ее существования. Государство защищает семью путем охраны прав ее членов, с помощью норм Семейного и Жилищного кодексов РФ и т.д. Российская Конституция в ст. 38 признает охрану материнства, отцовства и детства, защиту семьи одной из важнейших обязанностей государства. Это означает, что к ним государство должно относиться как к величайшей ценности. Оно обязано создавать социально-экономические предпосылки для полноценного материнства, здорового детства и защищать права матери и ее ребенка.¹⁶³

Российская Конституция в ст. 42 закрепляет право гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями.

Обеспечить соблюдение этого права можно только с помощью осуществления системы правовых, организационно-технических, хозяйственных, научных, воспитательных и иных природоохранительных мер.

В гражданском обществе образование является основой для развития науки и культуры. В современной экономике наука является одним из факторов, обеспечивающих социальное развитие общества. Поэтому государство считает необходимым оказывать содействие ее развитию. В гражданском обществе важное место отводится также духовно-культурной жизни. Религия традиционно на протяжении многовековой истории человечества объединяла людей, оказывала прямое или косвенное влияние на жизнь государства и воспитание молодого поколения. Основы современных

¹⁶² Мамут, Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения / Л.С. Мамут // *Общественные науки и современность*. -2002. -№ 5. -С. 94-103; Мартышин, О.В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России / О.В. Мартышин // *Государство и право*. -1996. -№ 5. -С. 7-12; Матузов, Н.И. Теория государства и права: Курс лекций / Н.И. Матузов; Под ред. А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2006. – 768 с.; Машкин, Н.А. Правовые основы Российского государства / Н.А. Машкин. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 222 с.

¹⁶³ Коженевский, В.Б. Правовое государство и некоторые особенности его формирования в Российской Федерации / В.Б. Коженевский // *Вестник Омского университета*. -1997. -Вып. 1. -С. 101-103; Козлихин, И. Ю. Идея правового государства: история и современность / И. Ю. Козлихин. – СПб.: Изд-во С.-Петербургск. ун-та, 1993. – 151 с.;

взаимоотношений между церковью и государством в гражданском обществе регулируются нормами конституционного права. Они, как правило, провозглашают отделение церкви от государства. Это означает, что государственные органы и отдельные должностные лица не вмешиваются в сферу религиозных отношений, в том числе в деятельность религиозных объединений, и не поручают им выполнение государственных функций. Вместе с тем, государство защищает законную деятельность религиозных объединений, занимая в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений нейтральную позицию. Политические отношения — это отношения, возникающие в ходе осуществления политической власти в обществе. С помощью политической власти осуществляется управление делами гражданского общества. В ее осуществлении принимают участие государство, институты, образующие политическую систему общества (политические партии и движения), и граждане. Хотя политическая власть в большей степени связана с государством и государственным регулированием, она не является обязательно только государственной.¹⁶⁴

В тоталитарных обществах вся государственная власть осуществляется с участием партийного аппарата и представляет собой единую партийно-государственную власть. В демократических обществах политическая власть не сводится к одной только государственной власти. Существует местное самоуправление со своими правами и др. Государственная власть занимает главенствующее место среди других проявлений власти. Это объясняется спецификой государственной власти, механизма ее осуществления и возникающих на ее основе отношений. Ее особенностями являются: всеохватывающий характер, суверенность и единство. Всеохватывающий характер государственной власти проявляется в том, что она объединяет всех членов общества в единое целое и осуществляется непрерывно. Суверенность государственной власти выражается в ее верховенстве, самостоятельности и независимости. При этом следует отметить, что в условиях гражданского общества суверенность государственной власти вытекает из суверенитета народа. Единство государственной власти выражается в ее концентрации у одного субъекта — народа, т.е. любая власть от народа. Политическая власть в обществе осуществляется особым политическим механизмом — политической системой. Нормы конституции обычно фиксируют не только важнейшие элементы политической системы государства, политические партии и др., но и закрепляют порядок деятельности политической системы, основы взаимоотношений между ее элементами. Иными словами, конституционное законодательство определяет основы политического процесса в обществе, т.е. формы, способы и направления политической деятельности ее субъектов.¹⁶⁵

Среди важнейших видов политического процесса можно отметить избирательный, законодательный, бюджетный и др.

Политическая, в том числе и государственная власть, в любом государстве осуществляется с помощью особой системы приемов, методов,

¹⁶⁴ Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009

¹⁶⁵ Мамут, Л.С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения / Л.С. Мамут // Общественные науки и современность. -2002. -№ 5. -С. 94-103

способов и форм. Их закрепление в конституции позволяет судить о характере политического режима, который установлен в стране. Он дает возможность определить форму правления государства, уровень политической свободы, которой обладают его граждане. Развитому гражданскому обществу присущ демократический политический режим правления. Он характеризуется активным участием граждан в политической жизни; наличием форм прямой и представительной демократии; широкой системой прав и свобод граждан, реализация которых гарантирована. Этот режим заинтересован в деятельности политических организаций, выражающих различные мнения, с учетом которых он и осуществляет свою политику. Демократический режим способствует развитию местного самоуправления, решает конфликтные ситуации с помощью судебных органов либо специальных процедур. Возможность использования силовых методов управления допускается в исключительных случаях в установленном законом порядке и при реальной угрозе внешней безопасности страны. Установившийся паритет между государством и гражданским обществом основывается на самосознании личности, сориентированной в условиях правового государства, и приведет к стабильной деятельности гражданского общества на благо граждан.¹⁶⁶

4.1.2. Соотношение гражданского общества и правового государства

На современном этапе развития человечества, когда обменные отношения превращаются в господствующие, государство является лишь стороной гражданского общества, которая, помимо прочего, обуславливает его демократический характер. Правовое государство возникает там, где общество имеет стойкие демократические, правовые, политические, культурные традиции, т. е. где существует гражданское общество. Гражданское общество и правовое государство логически предполагают друг друга — одно невозможно без другого. В то же время гражданское общество первично: оно является решающей социально-экономической предпосылкой правового государства. Гражданское общество и правовое государство — не отсеченные и не изолированные друг от друга части, а взаимообусловленные, хотя и не отождествляемые системы. Связи между ними жестко детерминированы, так как государство — форма организации общества, и уже поэтому они неразрывны. Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем граждан Российской Федерации, в том числе и построение правового государства.¹⁶⁷

Гражданское общество - это своеобразный спутник правового государства, то есть правовое государство появляется в той стране, в которой существует не просто общество людей, а гражданское общество. Проблема соотношения гражданского общества и правового государства, являющаяся предметом исследования, принадлежит к числу фундаментальных научных проблем, которая появилась с возникновением государства. С тех пор вопрос о взаимоотношении власти и общества стоит в центре всеобщего внимания, что

¹⁶⁶ Алексанян, А.С. К вопросу об определении понятия «гражданское общество» / А.С. Алексанян // Вопросы философии. -2006. -№ 12. -С. 54-71

¹⁶⁷ Валентий А.А. Соотношение понятий «гражданское общество» и «правовое государство» ,<http://www.nauka-pravo.org/m/articles/view/>

явилось причиной многих социальных конфликтов, политических переворотов и революций.

Одна из основополагающих целей российских реформ - построение гражданского общества. Актуальность теоретических и практических аспектов понятия «гражданское общество» обусловлена очевидным повышением роли граждан и их добровольных объединений во всех сферах жизнедеятельности человеческого общества - экономической, политической, социальной, духовной. В трудах ученых прошлого и современности гражданское общество рассматривается, анализируется и описывается все более всестороннее, вбирая в себя различные общечеловеческие ценности, приобретает все большую смысловую многовариантность. «Гражданское общество - это система самостоятельных и независимых от государства общественных: институтов и отношений, которая призвана обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и коллективов, реализации частных интересов и потребностей».¹⁶⁸

Сущностное единство гражданского общества состоит в совокупности общественных отношений (экономических, социальных, политических и т.д.), формальных и неформальных структур, в рамках которых имеет место удовлетворение многообразных потребностей и реализация интересов индивидов и групп, тождественных достигнутому уровню общественного развития. Критерием отнесения общественных отношений и институтов к сфере гражданского общества является удовлетворение потребностей и реализация интересов личности. В различных источниках понятие «гражданское общество» трактуется по-разному, но основная идея одна. Гражданское общество - это, прежде всего, наличие развитой многообразной структуры, отражающей многообразие интересов различных групп и слоев, развитой и разветвленной демократии; высокий уровень интеллектуального, психологического развития членов общества, их способности к самодеятельности при включенности в тот или иной институт гражданского общества; законообеспеченность населения, то есть функционирование правового государства.¹⁶⁹

Вторая качественная характеристика гражданского общества носит функциональный характер. Основные функции по налаживанию совместной деятельности членов гражданского общества в отдельных сферах (предпринимательства и других форм экономической деятельности, семейных отношений, личной жизни и т. п.) должны осуществляться в этом случае не с помощью орудий и средств стоящей над обществом государственной власти как «особой публичной власти», а самим обществом на подлинно демократических, самоуправленческих началах, а в сфере рыночной экономики - прежде всего на началах экономической саморегуляции.

Третья качественная особенность гражданского общества, которая характеризует его высшие ценности и главную цель функционирования. В отличие от первоначальных представлений о гражданском обществе, основанных на абсолютизации частных интересов (их главные носители,

¹⁶⁸ Гаджиев К.С. Политическая наука. - М: 1995. - с.74.

¹⁶⁹ Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал института государства и права Рос.акад. наук. - М.: Юристъ, 2005. - 540 с.

естественно, частные собственники), современная общедемократическая концепция постиндустриального гражданского общества должна быть основана на признании необходимости обеспечения оптимального, гармоничного сочетания частных и общественных интересов.

Главная цель функционирования современного гражданского общества заключается в удовлетворении материальных и духовных потребностей человека, в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а государство в этом случае (в условиях правового гражданского общества) неизбежно приобретает характер социального государства.

Современное гражданское общество имеет следующую структуру:

1. Добровольно сформировавшиеся первичные общности людей (семья, кооперация, ассоциация, хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и другие объединения).
2. Совокупность негосударственных неполитических отношений в обществе: экономических, социальных, семейных, духовных, нравственных, религиозных и других: это производственная и частная жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы.
3. Сфера самопроявления свободных индивидов и их организаций, огражденная законами от прямого вмешательства в нее со стороны государственной власти.¹⁷⁰

Таким образом, структура гражданского общества развитых стран представляет собой широкую сеть общественных отношений, различных добровольных организаций граждан, их ассоциаций, лоббистских и иных групп, муниципальных коммун, благотворительных фондов, клубов по интересам, творческих, кооперативных объединений, потребительских, спортивных обществ, общественно-политических, религиозных и иных организаций и союзов.

Гражданское общество - это саморазвивающаяся и самоуправляемая система. Индивиды, объединяясь в различные организации, устанавливая между собой разнообразные отношения, реализуя свои порой противоположные интересы.

Структуру современного российского гражданского общества можно представить в виде пяти основных систем, отражающих соответствующие сферы его жизнедеятельности. Это **социальная** (в узком смысле слова), **экономическая, политическая, духовно-культурная и информационная системы.** **Социальная система** охватывает совокупность объективно сформировавшихся общностей людей и взаимоотношений между ними. Это первичный, основополагающий пласт гражданского общества, оказывающий определяющее влияние на жизнедеятельность других его подсистем. Прежде всего это **блок** отношений, связанных с продолжением рода человеческого, воспроизводством человека, продлением его жизни, воспитанием детей. **Второй блок** составляют отношения, отражающие сугубо социальную

¹⁷⁰ Родионова О. В. Социальная функция государства: правовая сущность и проблемы субъектов ее осуществления на современном этапе / О. В. Родионова // Государство и право. - 2006. - № 8. - с. 22-28.
Соловьев А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества // Полис.- 1996.-№ 6.- с. 29.

сущность человека. Это конкретные отношения человека с человеком как непосредственно, так и в различных коллективах. **Третий блок** образуют опосредованные отношения между большими социальными общностями людей (группами, слоями, классами, нациями, расами). Экономическая система представляет собой совокупность экономических институтов и отношений, в которые вступают люди в процессе реализации отношений собственности, производства, распределения, обмена и потребления совокупного общественного продукта. В качестве первичного слоя здесь выступают **отношения собственности. Отношения производства материальных и нематериальных благ** составляют второй наиболее важный для общественной системы структурный слой. В основе производства лежит созидательный труд членов общества, поэтому неотъемлемой частью экономических отношений являются трудовые отношения. **Политическую систему** составляют целостные саморегулирующиеся элементы (организации) - государство, политические партии, общественно-политические движения, объединения и отношения между ними. **Духовно-культурная система** образуется из отношений между людьми, их объединениями, государством и обществом в целом по поводу духовно-культурных благ и соответствующих материализованных институтов, учреждений (образовательных, научных, культурных, религиозных), через которые реализуются эти отношения. **Информационная система** складывается в результате общения людей друг с другом непосредственно и через средства массовой информации. В качестве ее структурных элементов могут выступать общественные, муниципальные и частные организации, учреждения, предприятия, а также граждане и их объединения, осуществляющие производство и выпуск средств массовой информации. Информационные отношения носят сквозной характер, они пронизывают все сферы гражданского общества.¹⁷¹

2. Правовое государство: принципы и пути формирования

Формально термин «правовое государство» появился в начале XIX века в трудах немецких юристов К.Т. Велькера, Р. Фон Моля, Р.Г. Шайста и других. Однако зачатки теории правового государства в виде идей гуманизма, широкого или ограниченного притязания господствующего класса принципам демократизма, установления и сохранения свободы, господства права и закона прослеживаются в рассуждениях передовых для своего времени людей, мыслителей-философов, историков, писателей и юристов Древней Греции, Рима, Индии, Китая и других стран Древнего мира.¹⁷²

Правовое государство - это демократическое государство, где обеспечивается господство права, верховенство закона, равенство всех перед законом и независимым судом, где признаются и гарантируются права и свободы человека и где в основу организации государственной власти положен

¹⁷¹ Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006.

Смоленский М.Б. Гражданское общество в условиях Российского конституционализма: аспекты правовой культуры: Монография - Москва ИКЦ «МарТ», 2003.

¹⁷² Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал института государства и права Рос.акад. наук. - М.: Юрист, 2005. - 540 с.; Ромашов Р. А. Теория государства и права / Р. А. Ромашов. - СПб.: Питер, 2006. - 254с.

принцип разделения властей. Современное правовое государство - это демократическое государство, в котором обеспечиваются права и свободы, участие народа в осуществлении власти. Это предполагает высокий уровень правовой и политической культуры, развитое гражданское общество.

Правовому государству присущи следующие принципы:

1) приоритет права. То есть рассмотрение всех вопросов общественной и государственной жизни осуществляется с позиций права и закона; соединение общечеловеческих нравственно-правовых ценностей (разумность, справедливость) и формально-регулятивных ценностей права (нормативность, равенство всех перед законом) соотносится с организационно-территориальным делением общества и легитимной публичной властной силой; в государстве существуют необходимые для выражения и действия права формы и процедуры (конституции и законы, системы материальных и процессуальных гарантий и т. д.);

2) правовая защищенность человека и гражданина. Этот принцип лежит в основе

всех

взаимосвязей гражданина как с государством и его органами, так и с другими общественными образованиями, гражданами в рамках правовых отношений в самых различных сферах повседневной жизни индивида. Непреходящий характер указанного принципа обусловлен естественным происхождением права, возникшего, по существу, из стремления человека сохранить, защитить свои жизнь, свободу, здоровье и т. д. Поскольку правовое государство и гражданин — равноправные участники правоотношений, основной формой их взаимосвязей выступает договор (о приеме на работу, займа, купли-продажи, найма жилого помещения и т. д.). Договором высшей формы является конституция, если она принята в результате всенародного голосования (референдума). В ней определяются особые права, передающиеся государству и не принадлежащие отдельному гражданину, и те естественные права, которые составляют содержание частной жизни граждан и неприкосновенны для всего государства;

3) единство права и закона. В правовом государстве любой нормативный правовой акт должен не только по форме и наименованию, но и по смыслу и содержанию быть правовым. Это означает, что документ должен отражать естественно-правовые начала, соответствовать международно-правовым нормам о правах человека и гражданина, быть принятым легитимным органом государственной власти, законно избранным или назначенным. И, наконец, при его издании должен быть использован весь комплекс правовых средств и приемов, выработанных мировой практикой;

4) правовое разграничение деятельности различных ветвей государственной власти. Власть в государстве может олицетворять один человек (монарх, диктатор), она может принадлежать группе лиц (социальной элите). В данном случае для властвующих не важно, каким путем она им досталась (революция, гражданская война, переворот, по наследству и т. п.). Но для правового государства характерным является демократический способ приобретения власти, наделение ею только в соответствии с правом, законом. Традиционная концепция разделения властей на законодательную,

исполнительную и судебную применительно к современным государствам должна пониматься не как дележ власти, а как создание системы сдержек и противовесов, способствующих беспрепятственному осуществлению всеми ветвями власти своих функций.

Также правовому государству присущи принципы верховенства закона — высшего нормативного правового акта, конституционно-правового контроля, политического плюрализма и др.¹⁷³

Основными признаками правового государства являются: верховенство закона во всех сферах жизни общества; деятельность органов правового государства, которая базируется на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; взаимная ответственность личности и государства; реальность прав и свобод гражданина, их правовая и социальная защищенность; политический и идеологический плюрализм, заключающийся в свободном функционировании различных партий, организаций, объединений, действующих в рамках конституции; наличие различных идеологических концепций, течений, взглядов; стабильность законности и правопорядка в обществе.¹⁷⁴

Принципы правового государства - это основополагающие идеи (требования), определяющие в своей совокупности идеальную конструкцию (модель) государства, которое может называться правовым. Их формирование обусловлено объективными и субъективными факторами: уровнем развития культуры, науки, образования и других элементов, составляющих совокупный интеллект данной общественной системы; нравственно-духовным потенциалом общества; наличием или отсутствием стабильного механизма реализации правовых начал в деятельности государственных органов; степенью освоения конкретным человеком права как собственной свободы, осознанной и в необходимых случаях и необходимых пределах им самим ограниченной. С учетом исторических данных, общественной и государственной практики и с позиций современного научного знания можно выделить следующие принципы правового государства.¹⁷⁵

1. Принцип приоритета права. Принцип приоритета права заключается в необходимости рассмотрения всех вопросов общественной и государственной жизни с позиций права, закона; соединении общечеловеческих нравственно-правовых ценностей (разумность, справедливость) и формально-регулятивных ценностей права (нормативность, равенство всех перед законом) с организационно-территориальным делением общества и легитимной публичной властной силой; необходимость идеологически-правового обоснования любых решений государственных и общественных органов; наличие в государстве необходимых для выражения и действия права форм и процедур.

¹⁷³ Валентий А.А. Соотношение понятий «гражданское общество» и «правовое государство», <http://www.nauka-pravo.org/m/articles/view>

¹⁷⁴ Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006.

¹⁷⁵ Родионова О. В. Социальная функция государства: правовая сущность и проблемы субъектов ее осуществления на современном этапе / О. В. Родионова // Государство и право. - 2006. - № 8. - с. 22-28

2. Принцип правовой защищенности человека и гражданина. Данный принцип носит первичный, комплексный, непреходящий и абсолютный характер. Человек как разумное и общественное существо в процессе своей жизни, общения создает различные организационные формы своего существования и устанавливает приемлемые для себя правила игры, нормы поведения. Комплексность заключается в том, что названный принцип лежит в основе всех взаимосвязей гражданина как с государством и его органами, так и с другими общественными образованиями, другими гражданами в рамках правовых отношений по поводу самых различных объектов. Непреходящий характер указанного принципа обусловлен естественным происхождением права, возникшего, по существу, из стремления человека сохранить, защитить свои жизнь, свободу, здоровье. Абсолютность этого принципа состоит в том, что все взаимоотношения индивида с государством должны строиться только на правовой основе. Принцип правовой защищенности в содержательном плане имеет специфические правовые признаки: равенство сторон и взаимная ответственность государства и гражданина, особый тип правового регулирования и форма правоотношений, стабильный правовой статус гражданина и система юридических гарантий его осуществления.

3. Принцип единства права и закона. В правовом государстве любой нормативно-правовой акт должен не только по форме и наименованию, но и по смыслу и содержанию быть правовым. Это означает, что он должен отражать естественно-правовые начала, соответствовать международно-правовым нормам о правах человека и гражданина, быть принятым легитимным органом государственной власти, законно избранным или назначенным. И наконец, при его издании должен быть использован весь комплекс правовых средств и приемов, выработанных мировой практикой.

4. Принцип правового разграничения деятельности различных ветвей государственной власти. Власть в государстве может олицетворять один человек или она может принадлежать группе лиц. В данном случае неважно, каким путем она приобретена (революция, гражданская война, переворот, по наследству). Но для правового государства характерным является демократический способ приобретения власти, наделение ею только в соответствии с правом, законом. Традиционная концепция разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную применительно к современным государствам должна пониматься как создание системы сдержек и противовесов, способствующих беспрепятственному осуществлению всеми ветвями власти своих функций. Законодательная власть (верховная), избранная всенародно, отражает суверенитет государства.¹⁷⁶

Исполнительная власть, назначаемая представительным органом власти, занимается реализацией законов и оперативно-хозяйственной деятельностью. Судебная власть выступает гарантом восстановления нарушенных прав, справедливого наказания виновных. Для образования правового государства необходима некоторая основа, без которой оно не сможет существовать. Но не достаточно лишь провозглашения и законодательного закрепления данных

¹⁷⁶ Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006.

принципов и основ. Самой непростой задачей является то, как и при каких условиях данные принципы могут существовать и действовать в реальной жизни обывателя. Для этого необходима сформированная гражданская позиция индивидов, развитая система «сдержек и противовесов» в государственной власти, возможность конструктивной критики принимаемых государственными органами решений, а, следовательно, развитое гражданское общество.

Правовое государство возникает там, где общество имеет стойкие демократические, правовые, политические, культурные традиции, т. е. где существует гражданское общество.

Для формирования правового государства требуется высокий уровень общей культуры вообще и правовой в частности. Культура как наработанная человечеством сумма духовных и материальных ценностей напрямую влияет на характер политических институтов.

Правовое государство предполагает и определенный уровень индивидуальной и общественной нравственности, правовое государство основывается на праве, которое объективно нуждается в моральном обосновании.

Одной из главных предпосылок формирования правового государства справедливо называют наличие институтов гражданского общества. Правовое государство требует мощного экономического базиса, высоких стандартов жизни и доминирования среднего класса в социальной структуре общества. Правовое государство - это такая форма организации и деятельности государственной власти, при которой государство и граждане связаны взаимной ответственностью при безусловном главенстве Конституции, демократических законов и равенства всех перед законом.¹⁷⁷

Рост производительных сил, изменение социальных и политических отношений в обществе в эпоху перехода от феодализма к капитализму порождают новые подходы к государству и пониманию его роли в организации общественных дел. Центральное место в них занимают проблемы правовой организации государственной жизни, исключающей монополизацию власти в руках одного лица или властного органа, утверждающей равенство всех перед законом, обеспечивающей индивидуальную свободу посредством права. Наиболее известные идеи правовой государственности изложили прогрессивные мыслители того времени Н. Макиавелли и Ж. Боден. В своей теории Макиавелли на основе опыта существования государств прошлого и настоящего объяснил принципы политики, осмыслил движущие политические силы. Цель государства он видел в возможности свободного пользования имуществом и обеспечении безопасности для каждого. Ж. Боден определяет государство как правовое управление многими семействами и тем, что им принадлежит.¹⁷⁸

Среди русских философов идеи правового государства тоже нашли свое отражение. Так, Г.Ф. Шершеневич отмечает следующие пути формирования и

¹⁷⁷Козлихин И.Ю. У истоков концепции правового государства. Идея правления законов, а не людей. // Вестник СПУ. Серия 6. Философия, политология, социология, психология, право. - 1993. - №1.

¹⁷⁸Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009

основные параметры правового государства: «1) для устранения произвола необходимо установление норм общественного права, которые определяют пределы свободы каждого и ограничивают одни интересы от других, в том числе и государственной организации, - отсюда идет идея господства права в управлении; 2) если личная инициатива требует простора, то государству достаточно ограничиться охраною субъективных прав; 3) чтобы новый порядок не нарушался самими органами власти, необходимо строго определить полномочия последних, отделив от исполнительной власти законодательную, утвердив самостоятельность судебной власти и допустив к соучастию в законодательстве выборные общественные элементы».¹⁷⁹

«Взаимоотношения государства и гражданского общества являются наиболее серьезным фактором развития социального организма в целом. Особую важность такого рода задача приобретает именно для России, когда и формирование новой государственности, и становление полноценного гражданского общества во многом зависят от успешного функционирования и взаимодействия этих основных субъектов социального и политического процессов».¹⁸⁰

Эффективное взаимодействие активного гражданского общества и правового государства - важнейшее условие гармоничного развития обоих. Глубокие сдвиги рубежа XX-XXI веков вывели Россию из ситуации, когда политический режим ставил почти непреодолимые препятствия широкой гражданской самоорганизации. Вместе с тем, взаимоотношения структур гражданского общества и государственных органов пока далеки от идеала. Основная причина в том, что в нашей стране еще не завершился процесс становления как зрелого гражданского общества, так и сильного, эффективного демократического государства, хотя и то и другое уже сложились в своих основных чертах.

Применительно к сегодняшней России неуместен спор, должно ли государство направлять развитие гражданского общества, либо гражданское общество призвано максимально ограничивать государство. В настоящее время государство должно быть стороной гражданского общества, которая обуславливает его демократический характер. В паре взаимосвязанных феноменов «общество - государство» ведущую, определяющую роль играет общество, следовательно, в паре «гражданское общество - правовое государство» определяющим является гражданское общество, которое на своей основе позволяет развиваться государству, становясь его содержанием и отводя ему тем самым место одной только политической формы. В XX веке во многих странах мира сложилось государство с особыми признаками, которые в совокупности характеризуют его как правовое. Большинство современных европейских государств принадлежит по-своему государственному строю к правовым государствам. В социально-политической жизни это означает верховенство права в обществе, во всех его сферах. Таков основополагающий принцип всякого правового государства,

¹⁷⁹ Ромашов Р. А. Теория государства и права / Р. А. Ромашов. - СПб.: Питер, 2006. - 254с. ; Спиридонов Л. И. Теория государства и права: Учебник / Л. И. Спиридонов. - М.: Проспект, 2001. - 298 с. ; Гаджиев К.С. Политическая наука. - М: 1995. - с.74.

¹⁸⁰ Соловьев А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества // Полис.- 1996.-№ 6.- с. 29.

который закрепляется в Конституции. Правовое государство - это такое взаимодействие государства и права, где государство, опираясь на право, регулирует внутренние правовые отношения, в центре которых стоят права и свободы человека и гражданина. То есть, люди, граждане - общество является центральным звеном в правовом государстве. А отсюда и взаимодополняющая и взаимоутверждающая связь правового государства и гражданского общества.¹⁸¹

По Гегелю, фундаментальному теоретику идеи гражданского общества и правового государства (в его буржуазном видении), «гражданское общество создано, впрочем, лишь в современном мире, который всем определениям идеи предоставляет их право».

Гражданское общество и правовое государство логически предполагают друг друга - одно немыслимо без другого. В то же время гражданское общество первично: оно является решающей социально-экономической предпосылкой правового государства. Общеизвестно, что в правовом государстве должны функционировать развитые институты гражданского общества, к числу которых традиционно относятся, в первую очередь, политические партии, профсоюзы, неправительственные организации, средства массовой информации, а также семья, школа, церковь, бизнес и так далее. Через эти институты граждане самостоятельно решают большинство вопросов, связанных с их повседневной жизнедеятельностью, без прямого участия государства, его органов и должностных лиц. То есть гражданское общество работает как саморегулирующаяся организация, не нуждающаяся во вмешательстве извне. Гражданское общество и его взаимоотношения с государством характеризуются, в основном, следующими моментами:

- становление и развитие гражданского общества связывается с формированием буржуазных общественных отношений, утверждением принципа формального равенства;
- гражданское общество базируется на частной и иных формах собственности, рыночной экономике, политическом плюрализме;
- гражданское общество существует наряду с государством как относительно самостоятельная и противостоящая ему сила, находящаяся с ним в противоречивом единстве;
- гражданское общество представляет собой систему, которая построена на основе горизонтальных связей между субъектами и которой свойственны самоорганизация и самоуправляемость;
- гражданское общество есть сообщество свободных граждан-собственников, осознающих себя именно в таком качестве, а следовательно - готовых взять на себя всю полноту хозяйственной и политической ответственности за состояние общества;
- с развитием гражданского общества и становлением правовой государственности происходит сближение общества и государства, их взаимопроникновение: по существу, правовое государство есть способ организации гражданского общества, его политическая форма;

¹⁸¹ Смоленский М.Б. Гражданское общество в условиях Российского конституционализма: аспекты правовой культуры: Монография - Москва ИКЦ «МарТ», 2003.

- взаимодействие гражданского общества и правового государства направлено на создание демократического социально-правового государства.¹⁸²

Гражданское общество и правовое государство, их соотношение - кардинальная проблема для науки теории государства и права, которая, несмотря на ее несомненную важность и актуальность, изучена слабо. Долгое время научная мысль вообще не делала различий между обществом и государством. Лишь с наступлением буржуазной эпохи ученые стали разделять политическое государство и общество, гражданское общество и правовое государство, рассматривать некоторые аспекты их взаимодействия. Марксизм трактует соотношение общества и государства главным образом под углом зрения учения о базисе и надстройке.

Общество возникло задолго до государства и длительное время обходилось без него. Объективная потребность в государстве появилась по мере усложнения внутреннего строения общества (социального расслоения), обострения в нем противоречий из-за несовпадения интересов социальных групп и увеличения числа антиобщественных элементов. Весь опыт мировой истории доказывает, что обществу со сложной структурой, раздираемому противоречиями, внутренне присуща государственная организация. В противном случае ему неизбежно грозит саморазрушение. Значит, государство есть организационная форма структурно сложного общества, которое здесь выступает как государственно-организованное.

С появлением государства начинается сложная и противоречивая история его взаимодействия с обществом. Как форма организации общества и управляющая система государство выполняет функции в интересах всего общества, разрешает возникающие в нем противоречия, преодолевает кризисные ситуации. Вместе с тем иногда оно может играть и деструктивную роль - возвышаться над обществом, огосударствлять его, то есть проникать во все общественные сферы, сковывать их, ослаблять и разрушать общественный организм. Но, в общем и целом государство движется вместе с обществом вперед, постепенно становится более современным и цивилизованным, сохраняя при этом относительную самостоятельность по отношению к обществу.¹⁸³

Именно в диалектическом единстве определяющего влияния общества на государство и относительной самостоятельности последнего заключена суть противоречивого их взаимодействия, имеющего принципиальное методологическое значение. Причем степень такой самостоятельности государства в силу многих причин может колебаться от минимальной до чрезмерной.

Относительная самостоятельность государства, его органов естественна, необходима и социально оправдана. Без нее не может быть активного и целеустремленного воздействия государства, его аппарата на общество в целом

¹⁸² Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение и упадок. // Полис. - 1995. - №3.; Венгеров А.Б. Несущие конструкции правового государства. // Общественные науки. - 1990. - №3.; Гражданское общество, правовое государство и право «Круглый стол» // Государство и право. - 2002. - №1.

¹⁸³ Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. Учебник. - М.: Издательская группа ИНФРА М - НОРМА, 1997.-178 с.; Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал института государства и права Рос.акад. наук. - М.: Юристъ, 2005. - 540 с.

или на отдельные общественные сферы. Самостоятельность государства проявляется в свободе выбора при принятии им управленческих и других актов, при избрании путей и методов решения встающих перед обществом задач, при определении стратегии и тактики государственной политики. Самостоятельность государства уравнивается, ограничивается контролем общества за его деятельностью, а также оценкой этой деятельности.

Гражданское общество как система социальных, социально-экономических, социально-политических объединений граждан (институтов, структур), действующих на началах самоуправления, и правовое государство, где государственная власть функционирует на правовых началах, в рамках закона, логически и сущностно взаимосвязаны между собой. Правовое государство самостоятельно в той мере, в какой оно служит интересам гражданского общества, которое в свою очередь стимулирует развитие демократического государства и осуществляет гибкий контроль за его деятельностью.

Демократическому обществу соответствует демократическое (развитое) государство, которое обеспечивает целостность общества, порядок и организованность общественной жизни на основе материальных и моральных стимулов и методов и в котором полное развитие получают органы и учреждения конструктивно-созидательного характера.¹⁸⁴

Цивилизованное гражданское общество обеспечивает демократический порядок формирования важнейших государственных органов, осуществляет гибкий контроль за их деятельностью на основе закона и права, а в конечном счете ставит на службу себе и человеку весь созидательный потенциал правового государства. Воздействие общества на государство принято считать прямой связью, а воздействие государства на общество - обратной. Многогранное обратное воздействие развитого государства на общество - ключевая, но недостаточно изученная проблема, главное в которой - соотношение между сознательным государственно-правовым регулированием социально-экономической жизни и стихийным рыночным саморегулированием.

При помощи сознательного государственно-правового регулирования рыночное саморегулирование определенным образом ограничивается. В противном случае оно неизбежно перерастает в рыночную стихию. Существует сложная и важная проблема - найти более или менее оптимальное соотношение между целенаправленным регулированием и рыночным саморегулированием.

4.1.3. Становления гражданского общества и правового государства в России. Конституционные основы формирования гражданского общества в Российской Федерации.

Гражданское общество и правовое государство логически предполагают друг друга — одно немыслимо без другого. В то же время гражданское общество первично: оно является решающей социально-экономической предпосылкой правового государства. Гражданское общество и правовое государство — не отсеченные и не изолированные друг от друга части, а

¹⁸⁴ Златотпольский Д.Л. Государство и личность: основы взаимоотношений. // Вестник ГУ. Серия 11. Право. - 1993. №1.; Ильин М.В., Коваль Б.И. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство. // Полис. - 1992. - №2

взаимообусловленные, хотя и не отождествляемые системы. Связи между ними жестко детерминированы.

Что касается Российской Федерации, в настоящее время многие черты российского гражданского общества находятся в стадии формирования. Сегодня этот процесс осложняется нестабильностью экономического состояния страны и мира, отсутствием широкого социального слоя собственников, низкой эффективностью механизма правовой защиты личности. Конституцией РФ были формально закреплены основополагающие идеи гражданского общества. Человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства. Провозглашено разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, установлены гарантии органов местного самоуправления. На этом пути между новыми гражданскими структурами и государственной властью складываются непростые взаимоотношения. Государственный аппарат всегда стремится расширить свои полномочия, оттесняя на политическую периферию гражданские ассоциации. Нельзя отрицать того, что в правящей политической элите есть немало влиятельных сторонников демократического функционирования государственных институтов. В президентских структурах осознают необходимость создания условий, способствующих более активному формированию гражданских объединений и их вовлечению в сферу управления социальными процессами. Руководство страны убеждено в том, что необходимо продолжать работу по формированию полноценного, дееспособного гражданского общества. Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей. Только свободный человек способен обеспечить рост экономики и, в конечном итоге, процветание государства. Это должен учитывать любой политик и государственный деятель.

Так, в 20-30-е гг. XIX века разрушительные кризисы и затяжные депрессии, спровоцированные рыночной стихией, поставили на грань гибели многие, до того могущественные буржуазные державы. И одним из первых, кто претворил в жизнь теорию Д. Кейнса о необходимости гибкого государственного вмешательства в экономику, кто осознал, что рынок не является совершенным экономическим механизмом, был президент США Ф. Рузвельт. В 1933-1938 гг. его администрация осуществила комплекс государственно-правовых мер, направленных на сбалансирование сознательного регулирования и рыночного саморегулирования, вошедших в американскую историю под названием «Новый курс». По этому пути пошли многие другие государства.

А в СССР стала прослеживаться другая тенденция. Экономический потенциал страны почти полностью стал объектом государственной собственности. Вместе с тем это было сильное государство, которое решало крупные задачи: в исторически короткие сроки была создана мощная промышленная экономика, успешно развивались народное образование, наука, а военно-промышленный комплекс занимал передовые позиции в мире. Однако тотальное огосударствление сковывало живые творческие силы и возможности общества, чему способствовали слабая мотивация к труду и хроническая бесхозяйственность, дополненные субъективизмом и волюнтаризмом

партийно-государственной верхушки. Названные факторы и породили системный кризис, охвативший все сферы жизни общества. Выход из кризиса оказался трудным. Вот уже несколько лет в стране ведется поиск путей сбалансирования рыночных и государственно-правовых механизмов. Но допускаемые крайности и ошибки, неумение и нежелание делать из них выводы пока препятствуют нахождению оптимальных решений.¹⁸⁵ Становление гражданского общества зависит от степени развитости экономических и правовых отношений, реальности личной и экономической свободы индивидов, действенности механизма общественного контроля за государственно-властными структурами. Качества гражданского общества заложены в любой общественной системе, но могут иметь разную степень развития.

Интерес к проблеме становления гражданского общества в современной России обусловлен потребностями дальнейшего изучения теоретических и операционно-аналитических возможностей этой дефиниции в исследовании реальных путей укрепления в стране демократии. Становление гражданского общества в современной России в настоящее время рассматривается с учетом уже сложившихся конкретных обстоятельств, которые нацеливают говорить не столько о том, как должно быть, а выяснять причины того, что уже есть, искать пути решения возникающих при этом проблем. Современная Россия встала на путь демократических преобразований, которые в силу ряда причин субъективного и объективного характера в значительной степени были инициированы сверху. Ныне эти преобразования осуществляются в стране, которая по Конституции является демократическим, правовым и социальным государством. Таким образом, формально, в соответствии с основным Законом, в нашей стране гражданское общество существует как бы по определению. Это значит, что у нас существует формируемая на принципах разделения властей и многопартийности демократическая политическая система, гражданам гарантированы основополагающие права и индивидуальные свободы.

Роль государства, **во-первых**, должна проявиться в его последовательной и ответственной политике по созданию условий формирования социальной базы гражданского общества - среднего класса - класса собственников с соответствующей ему психологией, сознанием, политической культурой и поведением. **Во-вторых**, эта роль должна проявляться в строгом соблюдении принципа правового государства «равенства всех перед законом», исключаящего либо существенно ограничивающего развитие процессов коррупции и способствующего формированию и утверждению в обществе ценностей демократии. **В-третьих**, государство должно проявлять особое отношение к молодежи, как к реальному резерву демократических преобразований в стране, фундаменту формирования гражданского общества. **В-четвертых**, системой своих политик - государственного строительства и управления, социальной, экономической и духовной государство должно создавать предпосылки для развития в обществе толерантных процессов - основы стабильного развития общества и создания

¹⁸⁵ Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал института государства и права Рос.акад. наук. - М.: Юрист, 2005. - 540 с.

среды для формирования гражданского общества. В России формирование гражданского общества началось не с чистого листа. Предшествующая тоталитарная эпоха оставила молодой российской демократии общество с высоким уровнем образования, культуры, систему многих социальных институтов (социального обеспечения, образования, здравоохранения, трудового и социального законодательства, высокотехнологичные производства соответствующие, а в некоторых отраслях и превосходящие мировые стандарты) и многое другое, к чему западные страны в направлении гражданского и социального государства шли не одно столетие.¹⁸⁶

Решение этой сложной проблемы в целом ряде субъектов Российской Федерации уже поставлено. Развитие малого и среднего бизнеса есть основа формирования реального среднего класса, у которого формируется своя система ценностей, политических ориентации и поведения.

Если создание социальной базы для формирования в стране гражданского общества задача по сложности вполне разрешимая при последовательной государственной политике в этой сфере, то субъективная сторона реализации этой задачи - решение проблем нравственного возрождения общества и государства по значению и возможностям представляется более сложной и продолжительной. Сущность этой проблемы обусловлена тем, что в эпоху первого российского Президента в стране сложились основы псевдорыночной бюрократической экономики, способствовавшей развитию коррупционных процессов во всех институтах власти, оформлению в стране по существу корпоративно - бюрократического коррумпированного государства.

В конкретных условиях современной России решить объективно вставшие перед страной проблемы может только государство при активной его поддержке со стороны общества, становящегося постепенно обществом гражданским. Процесс его превращения в гражданское общество может быть реализован только на встречах потоках общества и государства.

В настоящее время в России сложились факторы, направленные на становление в стране гражданского общества:

- наличие зарождающегося среднего класса как социальной базы зрелого гражданского общества;
- укрепляющееся осознание обществом необходимости опоры на собственные силы;
- при всех сложностях российской действительности наличие достаточно высокого уровня социального оптимизма;
- меняющаяся ментальность молодежи, как стратегического ресурса демократических преобразований в стране, субъективно ориентирующаяся на ценности рыночной экономики и открытого общества.

Вместе с тем нельзя не видеть ряд проблем объективного и субъективного характера, которые создают трудности на пути демократизации страны, формирования в России зрелого гражданского общества. К проблемам объективного характера можно отнести:¹⁸⁷

¹⁸⁶Краснов М.А. Перспективы правового государства в России //Общественные науки и современность. 2003. №2. с.56.

¹⁸⁷ Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006

- новизну стоящих перед страной проблем и возникающие в этой связи возможные ошибки их решения;
- разнородность социального, экономического, культурного уровней развития субъектов РФ, отрицательно влияющая на динамику всех процессов российского транзита;
- отсутствие национальной идеи, которая могла бы интегрировать и консолидировать нацию на решение задач российского транзита, стать идейной основой для разработки новой системы ценностей;

Но наиболее негативные последствия на процесс демократизации страны и формирование основ гражданского общества влияют проблемы субъективного характера. К ним можно отнести:

- сложившуюся в стране корпоративно-бюрократическую коррумпированную государственность;
 - нарушение в стране принципов правового государства «равенства всех перед законом». Понятие «административный ресурс» в российском политическом процессе приобрел особый оттенок, который не свойствен ни одному государству, претендующему называться «правовым»;
 - реальное игнорирование политической элитой страны человека как цели, объекта и конечного результата проводимых в стране реформ.
- отсутствие политической воли и профессионализма у верховной власти. К числу дополнительных факторов и условий становления правового государства можно отнести следующие: преодоление правового нигилизма в массовом сознании; выработка высокой политико-правовой грамотности; появление действенной способности противостоять произволу; разграничение партийных и государственных функций; торжество политико-правового плюрализма; выработка нового правового мышления и правовых традиций.

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации сделала решающий шаг, закрепив принцип разделения властей и признав права и свободы человека высшей ценностью. В то же время процесс утверждения основных положений Конституции протекает достаточно противоречиво.

На пути формирования гражданского общества в России в настоящее время существует еще ряд трудностей. Прежде всего, это устойчивые стереотипы и система ценностей, сформированные предыдущим государственным режимом. Они отторгают многие экономические, социальные и культурные предпосылки гражданского общества. Значительный отпечаток на процесс формирования гражданского общества накладывает форсированный характер процесса гражданской модернизации.¹⁸⁸

Наиболее негативным последствием снижения регулятивной функции государства является формирование существенного разрыва в уровне доходов небольшой группы людей и большинства бедного населения.

Само же государство должно на практике все больше приобретать признаки правового государства. Для нынешнего состояния формирующегося современного гражданского общества в России характерно следующее:

- пока не сложилась целостная система гражданских структур, существует

¹⁸⁸ Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006

большое количество фрагментированных образований, слаба правовая защита граждан и ассоциаций;

- социум расколот по линиям: бедные и богатые, элиты и народ, чиновники и все остальные, центр - периферия и др.;

- неадекватна и слаба социальная основа гражданского общества - относительно небольшой средний класс (от 16 до 30% граждан по различным подсчетам);

- недостаточно выражены и укоренены объединяющие культурные ценности (доверие, солидарность, согласие, социальная ответственность, уважение к жизни, личности, достоинству и др.);

- слабость структурированных интересов, отсутствие ясно выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами препятствуют формированию гражданских объединений, организации групповых действий;

- пассивность и низкий уровень (как количественно, так и качественно) участия граждан в общественно-политической жизни (не более 10% населения), за исключением принципиально важных событий для страны, региона, города, селения;

- слабое и не эффективное воздействие организаций гражданского общества на структуры власти;

- в стадии формирования находится правовая база российского гражданского общества;

- на облик формирующегося гражданского общества в России оказывают воздействие как его исторические свойства (длительная авторитарная полоса генезиса России, распространенный недемократический менталитет), так и современные особенности развития общества.

Исходя из выше изложенного следует, что в правовом государстве должны создаваться условия для юридической свободы личности, такой механизм правового регулирования, где человек, как автономный субъект, может свободно распоряжаться своими способностями, имуществом. Право, являясь формой и мерой свободы, должно максимально раздвигать границы ограничений личного интереса, прежде всего в экономике, в научной и научно-технической деятельности, способствовать формированию многообразия форм собственности, открывать простор для инициативы людей, давать возможность почувствовать себя хозяевами в своей собственной стране.

Становление гражданского общества и правового государства охватывает десятки столетий, от отдельных их элементов в античном мире, до современных демократических общественных систем. В соответствии с этим на различных этапах общественного развития складывались и различные представления.¹⁸⁹

В настоящее время понятия «гражданское общество» и «правовое государство» содержательно обогатились, существует множество различных подходов и теорий к определению гражданского общества, как в отечественной, так и в западной политической литературе. В России происходит становление гражданского общества, это проявляется в

¹⁸⁹ Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006

провозглашении прав и свобод личности высшей социальной ценностью, определяющей смысл и содержание деятельности государственных органов.

Перспективы развития гражданского общества в России существуют, и об этом говорит рост числа и объема деятельности структур гражданского общества формирующихся в России, и создание властью условия для их свободного самостоятельного развития, и формирование гражданственного сознания свободного человека. В настоящее время многие черты российского гражданского общества находятся в стадии формирования. Но этот процесс осложняется нестабильностью общественно-политических структур, замедленным выходом к цивилизованным рыночным отношениям, отсутствием широкого социального слоя собственников, низкой эффективностью механизма правовой защиты личности. Конституцией были формально закреплены основополагающие идеи гражданского общества. Человек, его права и свободы объявлены высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанностью государства. Провозглашено разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, установлены гарантии, органов местного самоуправления. Но для воплощения в жизнь всего, что провозглашено в Конституции, необходим высокий уровень правосознания всех граждан.¹⁹⁰

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации принятая на референдуме 12.12.1993 года. М., 2004.
2. Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. Учебник. - М.: Издательская группа ИНФРА М - НОРМА, 1997.-178 с.
3. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник для вузов / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Саратовский филиал института государства и права Рос.акад. наук. - М.: Юристъ, 2005. - 540 с.
4. Ромашов Р. А. Теория государства и права / Р. А. Ромашов. - СПб.: Питер, 2006. - 254с.
5. Спиридонов Л. И. Теория государства и права: Учебник / Л. И. Спиридонов. - М.: Проспект, 2001. - 298 с.
6. Гаджиев К.С. Политическая наука. - М: 1995. - с.74.
7. Гаджиев, К. С. О перспективах российской государственности: (Территор.-полит. и нац.-территор. аспекты) / К. С. Гаджиев. - М.: Луч, 1993. - 81 с.

¹⁹⁰ Краснов М.А. Перспективы правового государства в России //Общественные науки и современность. 2003. №2. с.56.

8. Краснов М.А. Перспективы правового государства в России //Общественные науки и современность. 2003. №2. с.56.
9. Родионова О. В. Социальная функция государства: правовая сущность и проблемы субъектов ее осуществления на современном этапе / О. В. Родионова // Государство и право. - 2006. - № 8. - с. 22-28.
10. Соловьев А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества // Полис.- 1996.-№ 6.- с. 29.
11. Мельникова М.В. Эволюция идей о гражданском обществе и правовом государстве и проблемы их реализации в России. Монография - Издательство Самарского юрид. института ФСИН России, 2006.
12. Смоленский М.Б. Гражданское общество в условиях Российского конституционализма: аспекты правовой культуры: Монография - Москва ИКЦ «МарТ», 2003.
13. Абдулаев М.И. Теория государства и права. М., 2004.
14. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000.
15. Малько А.В. Теория государства и права. М., 2006.
16. Перевалов В.Д. Теория государства и права. М., 2004.
17. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2002.
18. Четвернин В.А. Понятие права и государства: введение в курс теории права и государства. М., 1997.
19. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2002.
- 20.10. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение и упадок. // Полис. - 1995. - №3.
21. Венгеров А.Б. Несущие конструкции правового государства. // Общественные науки. - 1990. - №3.
22. Гражданское общество, правовое государство и право «Круглый стол» // Государство и право. - 2002. - №1.
23. Златотпольский Д.Л. Государство и личность: основы взаимоотношений. // Вестник ГУ. Серия 11. Право. - 1993. - №1.
24. Ильин М.В., Коваль Б.И. Две стороны одной медали: гражданское общество и государство. // Полис. - 1992. - №2.
25. Кистяковский Б.А. Государство правовое и социалистическое. // Вопросы философии. - 1990. - №6.
26. Козлихин И.Ю. У истоков концепции правового государства. Идея правления законов, а не людей. // Вестник СПУ. Серия 6. Философия, политология, социология, психология, право. - 1993. - №1.
27. Кузнецов Э.В. Правовое государство (из истории русской правовой мысли). // Правоведение. - 1991. - №1.
28. Мушинский В.О. Правовое государство и правопонимание. // Советское государство и право. - 1990. - №2.

29. Невинский В.В. К теории правового государства (сравнительно-правовой аспект). // Актуальные проблемы правоведения в современный период (сб. ст.). - Томск, - 1991.
30. Нерсисянц В.С. Правовое государство: история и современность. // Вопросы философии. - 1989. - №2.
31. Соловьёв А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества. // Полис. - 1996. - №6.
32. Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты. // Советское государство и право. - 1990. - №8
33. Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации. Правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009

РАЗДЕЛ 5. Политические основы конституционного строя России.

Тема 5.1. Россия правовое, федеративное, суверенное государство с республиканской формой правления. Сущность идеи правового государства.

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

Современное общество идет по пути усложнения, и с усложнением социальной структуры потребность в правовой дифференциации власти, без которой государственность немислима, также возрастает. Современное государство все больше испытывает потребность в развитой правовой системе, которая бы сводила к минимуму вмешательство властных структур в социальное управление, делала бы его предсказуемым, содержала бы готовые, шаблонные решения проблем и социальных конфликтов. Такая правовая система формируется при непосредственном участии государства, и ее эффективность напрямую зависит от эффективности осуществления государством его правовых функций.¹⁹¹

Правоустанавливающая функция предполагает действия государства, связанные с официальным признанием тех или иных нормативных установлений, принципов и индивидуальных прав как общеобязательных.

Правовоспроизводящая функция предполагает действия государственного аппарата по воспроизводству признанных в качестве правовых норм принципов и индивидуальных прав.

Правообеспечительная функция также представляется важной для государства. Обеспечить правом означает придать деятельности государства некие правовые формы и использовать правовые механизмы.

Правообеспечение есть способность решить с помощью права стоящие перед государством задачи. Так, задача суда, если она решается через право, выражается в правосудной функции, а задача защиты, обеспечиваемая правом, превращается в правозащиту.

¹⁹¹ Хван Д.А. Основные характеристики правовых функций государства. // История государства и права", 2012, N 1

Вышеназванные функции реализуются через **формы**, которые выступают в качестве системы производных правовых функций. Рассмотрим эти формы подробнее.

1) **Правозащитная функция** направлена на обеспечение безопасности и ведет к достижению состояния безопасности через устранение реальной или возможной опасности. Правоустанавливающая функция реализуется через правозащиту в том случае, если речь идет об индивидуальных правах или правовых принципах. Так, Конституция Российской Федерации, провозглашая человека высшей ценностью (ст. 2 Конституции России), возлагает на государство обязанность защищать его права и свободы¹⁹². Результатом этой защищенности является безопасность индивида и его прав. Это безопасность, гарантированная государством.

Правовоспроизводство реализуется через тиражирование правозащиты в конкретных ситуациях. В любых жизненных обстоятельствах права человека должны быть защищены. Создавая условия для того, чтобы человек мог реализовать свои права, не опасаясь их лишиться, государство стимулирует социально полезную активность индивида.¹⁹³

Правообеспечение реализуется через правозащиту в том плане, что обеспечивает возможность реализации конкретных прав через обеспечение их соответствующими обязанностями (это также связано и с правоустанавливающей функцией). Таким образом, правозащита гарантирует защищенность людей от произвола, в том числе государственного произвола, и в этом аспекте данная функция связана с самоограничением государства¹⁹⁴.

2) **Правоохранительная функция** отлична от правозащитной прежде всего по результату. В качестве результата ее реализации предстает общественный (в широком смысле) порядок, а не безопасность, как в случае с правозащитной функцией. Через правоохранительную функцию государство обеспечивает порядок, понимаемый как некое устойчивое состояние политически организованного общества. Правоохрана ведет к воспроизводству порядка.¹⁹⁵

Правовоспроизводящая функция также реализуется путем правоохраны. Для воспроизводства права в каждой ситуации необходимо предупреждать и ограничивать произвол различных субъектов права, интересам которых не всегда соответствуют правовые установления. Соответственно, защита права выступает как важная гарантия его воспроизводства в социальной практике.

Правообеспечение также немислимо без правоохраны. Обеспечить правом означает снабдить реально функционирующими правовыми механизмами, основанными не на силе субъектов правоотношений, а на представлении о праве, о должном, нормальном. Реальность действия такого механизма подкрепляет защита со стороны государства установленных правовых норм.

¹⁹² Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарии. М., 2009. С. 19.

¹⁹³ Хван Д.А. Основные характеристики правовых функций государства. //История государства и права", 2012, N 1

¹⁹⁴ См.: Жувенель Б. де. Власть: естественная история ее возрастания. М., 2011. С. 415.

¹⁹⁵ См.: Жувенель Б. де. Власть: естественная история ее возрастания. М., 2011. С. 415.

Общим для правозащитной и правоохранительной функций является то, что через эти функции реализуется прежде всего **правообеспечительная функция** государства.

3) **Правосудная функция** государства представляет собой пример решения посредством права (правовых форм и механизмов) задачи суда. Действительно, несмотря на то, что суд - это категория, которая чаще всего изначально связывается с правом, это не вполне точно.¹⁹⁶ Суд превращается в правосудие также через правовой механизм самоограничения.¹⁹⁷

Правоустанавливающая функция реализуется посредством правосудия в том случае, если мы говорим об установлении индивидуального права, или о решении суда, которое становится прецедентом..

Правовоспроизводящая функция также выражается через правосудную функцию. Суд как орган правоприменения в каждом своем решении обязан воспроизводить право, причем понимаемое в самом широком смысле как правовые нормы, принципы и стратегии¹⁹⁸. Об этом пишет известный американский исследователь Р. Дворкин. Он, в частности, категорически отрицает позитивистскую теорию "собственного усмотрения" судьи и предполагает, что правосудие всегда имеет своей основой право, даже если это право сформулировано не в качестве четкой нормы, а в качестве принципа или стратегии, которые являются хоть и менее четкими ориентирами, но при этом не менее обязательными.¹⁹⁹

Правообеспечительное значение правосудной функции государства также велико. Оптимально реализуемая правосудная функция государства гарантирует воспроизводство права, предлагая судебные средства его обеспечения. Сама возможность искового требования, возможность прибегнуть к судебным средствам разрешения конфликта, обеспечения своего права или требований правовых норм придает общественным отношениям стабильность и создает ощущение их справедливости.

4) **Законотворческая функция** государства теснейшим образом связана с функциями самоограничения и регламентации.²⁰⁰ Однако для того, чтобы в законах действительно устанавливалось право, законы не должны вести к изменениям, они должны сохранять изменения - закреплять положительный правовой опыт²⁰¹. Именно такие законы устанавливают право.

5) **Регламентирующая функция** государства теснейшим образом связана с функцией самоограничения и с законотворческой функцией.

б) **Функция самоограничения** имеет особое значение, и, несмотря на то, что она не выделяется как системообразующая (ввиду того, что

¹⁹⁶ Курицын В.М., Шалягин Д.Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России. М., 2004. С. 33 - 69

¹⁹⁷ Гарапон А. Хранитель обещаний: суд и демократия. М., 2004; Бергель Ж.-Л. Общая теория права. М., 2000. С. 529

¹⁹⁸ Дворкин Р. О правах всерьез. М., 2004. С. 45.

¹⁹⁹ Дворкин Р. О правах всерьез. М., 2004.. С. 105 - 108.

²⁰⁰ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997.; С. 34. Леони Б. Свобода и закон. М., 2008. С. 24.; Хайек Ф.А. фон. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М., 2006. С. 163.

²⁰¹ Малахов В.П., Эриашвили Н.Д. Методологические и мировоззренческие проблемы современной юридической теории. М., 2011. С. 310.

самоограничение предполагает реализацию в правовых формах, т.е. самоограничение также служит формой реализации базовых правовых функций государства - правоустановления, правовоспроизводства и правообеспечения), она представляется в системе правовых функций как чуть ли не наиболее важная. Государство при этом само себя должно ограничивать. Самоограничиваясь, государство сохраняет среду своего существования. Даже суд превращается в правосудие посредством самоограничения.²⁰²

Правоустанавливающая функция реализуется через самоограничение, так как легитимное право распространяется и на государство, а современное государство может ограничивать себя только правом.

Правовоспроизводящая функция в своих конкретных проявлениях также связана с воспроизводством самоограничения государства. То же можно сказать и о правообеспечительной функции, где самоограничение выступает важным механизмом правообеспечения.²⁰³

Правовые функции государства, как уже было отмечено, образуют систему. В рамках данной системы одну функцию можно определять через другую. Например, суд превращается в правосудие через самоограничение, а правосудие предполагает не только обеспечение спокойствия, но и является формой обеспечения права. В этом смысле функция самоограничения наиболее очевидно связана со всеми другими правовыми функциями. При этом через какую-либо одну из производных функций нельзя понять системообразующие функции, характеризующие роль государства в поддержании правовой системы общества.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, как фундамент института конституционных прав и свобод личности в РФ Конституция Российской Федерации (ст. 2) рассматривает человека, его права и свободы в качестве высшей ценности. Тем самым она декларирует свое понимание взаимоотношений государства и личности, выдвигая на передний план именно личность. Уважение к личности и ее защита являются неотъемлемым атрибутом конституционного государства, его обязанностью. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, – указывается в ст. 2, – обязанность государства».

Установленные Конституцией принципиальные положения, связанные с отношением государства к человеку, служат предпосылкой решения всех конкретных проблем правового регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации. Таким образом, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью является фунда-ментальной нормой конституционного строя Российской Федерации, образующей основу не только конституционно организованного обще-ства, но и правовой защиты этого общества от возрождения попыток подавления личности, ущемления ее прав, игнорирования индивиду-альных интересов и потребностей людей.

²⁰² Чернов С.Н. Самоограничение власти в Российской Федерации: правовые и философские основы. Введение в конституционное право Российской Федерации. Петрозаводск: ПетрГУ, 2009, 784 с.

²⁰³ Хван Д.А. Основные характеристики правовых функций государства. //История государства и права", 2012, N 1

Для большинства зафиксированных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина характерна более или, менее тесная связь с признанием человека высшей ценностью. В них не просто в той или иной степени отражается это признание, но они вместе с основами конституционного строя России служат защите этих прав и свобод. Принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью служит достаточно определенным ориентиром и для совершенствования всей системы основных прав и свобод человека и гражданина в условиях развития демократического общества, преодоления на этом пути всякого рода сложностей и эксцессов.

Связь между признанием человека и его прав и свобод высшей ценностью и конкретными правами и свободами человека и гражданина состоит в том, что если ст. 2 Конституции излагает принцип взаимоотношений человека и государства лишь «негативно», т.е. с точки зрения возможного нарушения прав человека, и имеет в виду лишь объект защиты, то статьи Конституции, посвященные конкретным основным правам и свободам человека и гражданина, сформулированы уже с позитивных позиций (например, в ст. 22 Конституции закреплено, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность).

Эта взаимосвязь просматривается и в том, что норма Конституции, указывающая на объект защиты, выглядит как первый шаг к конкретизации положения человека и гражданина в обществе и государстве применительно к определенной сфере жизни или конкретной ситуации. Она позволяет сделать и следующий шаг, который выражается в закреплении в Конституции принципа равноправия граждан.

Все сказанное говорит о том, что нормы Конституции Российской Федерации об основных правах и свободах человека и гражданина нельзя рассматривать вне связи с принципом признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, нельзя вносить в данные нормы изменения или дополнения, противоречащие этому принципу.

Принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность демократического государства, на его компетенцию и потенциальные возможности. Государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках, в интересах человека, государство приобретает те черты, которые характеризуют его как конституционное.

Конституционное государство базируется на народном суверенитете, который составляет одну из его основ. Между тем носителем этого суверенитета – народ – состоит из граждан, от которых в конечном счете и исходит вся власть. Вот почему ст. 2 Конституции, закрепляющая отношение государства к человеку и его обязанность признавать, соблюдать и защищать его права и свободы, провозглашает конституционное государство, обосновывая необходимость его существования.

В конституционном государстве народ становится демократически конституированным сообществом, которое сознательно ориентируется на защиту человека как высшей ценности и видит в этом свой долг:

Такая ориентация народа позволяет избежать последствий, к которым приводило сознательное преувеличение роли коллектива и государства, – господства тоталитаризма. Народ, который перманентно не способен или не желает признавать ценность каждого отдельного человека и соответственно этому действовать, не может быть организован в подлинно демократическое общество даже с помощью разного рода юридических инструментов.

Таким образом, авторитет любой организации, включая государство, по своей природе вторичен. Нет и не может быть признания ценности государства или любой другой организации, если при этом не признается высшая ценность человека и гражданина.

Если защита человека, его прав и свобод от посягательств со стороны государства – задача демократически конституированного общества, то защита человека, его прав и свобод от общества с его разнообразными, пользующимися политическим влиянием группами, которое тоже способно посягать на права и свободы, является, повторим, обязанностью государства. Государство призвано защищать человека как данность, а не формировать или преобразовывать его в духе надуманных идеалов.

Защита человека, его прав и свобод требует от государства активных действий и предоставления ему соответствующих прав на случай возможных нарушений прав и свобод человека в повседневной жизни.

Человек, его права и свободы должны защищаться государством с помощью разнообразных норм материального и процессуального права. Необходимо повысить эффективность судебной защиты. Однако для признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека нужны существенные усилия государства также в материальной и духовной сферах. Речь идет, в частности, об обеспечении гражданам прожиточного минимума, о развитии социального обеспечения, школьного образования и здравоохранения, культуры.

О содержании понятия «человек – высшая ценность» обычно принято говорить применительно ко всей жизни человека – от рождения до смерти. Однако в ряде случаев этот конституционный принцип следует понимать гораздо шире. Например, ведутся дискуссии о правах плода во чреве матери или о защите чести и достоинства умершего человека.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью касается каждого конкретного человека со всем его внутренним миром. Однако для реализации этого принципа важное значение имеют социальные функции конкретного человека, его ответственность перед другими людьми, обществом и государством. Только тогда принцип признания человека высшей ценностью может быть распространен в равной мере на всех членов общества. Человек, который не желает признавать достоинство, права и свободы других людей, не может требовать признания своего достоинства, своих прав и свобод.⁴ В демократическом обществе становление личности происходит в условиях свободы, заключенной в определенные рамки. К ним относится, в частности, правовая надстройка общества. Через нее у каждого человека формируются

определенные нормативные представления о личности, несущие на себе отпечаток правовой культуры того общества, в котором они возникли. Поставить эти представления на службу человеку и обществу – важная предпосылка реализации конституционного принципа признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, превращения граждан из объектов воздействия государства и общества в активно действующих субъектов.

В современной российской действительности, когда растет преступность, идет обнищание населения, нарушаются права человека, признание Конституцией Российской Федерации человека, его прав и свобод высшей ценностью носит в значительной мере лишь формальный характер. Однако заложенный в Конституции большой демократический потенциал служит хорошей основой для борьбы граждан России за свои права, за свое человеческое достоинство.

Литература:

1. Конституция РФ от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ)). Текст опубликован в "Российской газете" от 25 декабря 1993 г. N 237; текст опубликован в "Российской газете" от 23 июля 1994 г. N 138-139, в Собрании законодательства Российской Федерации от 25 июля 1994 г. N 13 ст. 1447;
2. Закон РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. - 12 декабря 1991 г. - №50. - Ст. 1740.;
3. Федеральный закон от 15.07.1995 N 103-ФЗ (ред. от 27.09.2009) "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" текст опубликован в "Российской газете" от 20 июля 1995 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 17 июля 1995 г., N 29, ст. 2759;
4. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" текст опубликован в "Российской газете" от 29 июля 2006 г. N 165, в "Парламентской газете" от 3 августа 2006 г. N 126-127, в Собрании законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. N 31 (часть I) ст. 3451
5. Федеральный закон от 26.09.1997 N 125-ФЗ (ред. от 23.07.2008) "О свободе совести и о религиозных объединениях" текст опубликован в "Российской газете" от 1 октября 1997 г. N 190, в Собрании законодательства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. N 39 ст. 4465
6. Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТР 52379-2005 «Надлежащая клиническая практика»;
7. Барский Ф.И., Кутузова Д.А. Представления об идентичности в рамках нарративного подхода // Мир психологии. - 2004. - №2. - С.70; Зыкова А.Б. Мигель Унамуно // Философы двадцатого века. Кн. 2. - М., 2004. - С. 332-336.
8. Гершензон С.М. Евгеника: 100 сто лет спустя. «Человек» № 1, 1996г
9. Данилова В.Е. Методологические аспекты проблемы религиозной самоидентификации в отечественных социально-гуманитарных науках.

- //Власть и общество: проблемы взаимодействия и противостояния: материалы межрегиональной конференции с международным участием/В. И. Федорова (науч. ред.); ред. кол.; Краснояр. гос. пед. ун-т им. В.П. Астафьева. – Красноярск, 2007. – 352с. – С. 317-322.
10. Диаконов В.В. Право и свобода // Учебное пособие по теории государства и права // Allpravo.RU. - 2004.
11. Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В. И. Червонюка. М.:Юрид.лит.,2002.432с.
12. Ивлева А. Ю.. Об этнической идентичности и культурной самоидентификации Журнал "Регионология" №2 2008
13. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право РФ. - М., 2001. - С. 69.
14. Колесова Н. С. Основные права и свободы гражданина во Франции. Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1994. — С.25-40.
15. Конституционное право. Учебник./ Под ред. Лазарева В.В. - М.: «Юристъ», 2004. - С. 84.
16. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике её применения. П./ред. В.
17. Туманова, Л. М. Энтина. Москва: Норма, 2002. ISBN 5-89123-658-3 — Стр. 18—20
18. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М,2007. — 495 с.
19. Румянцев О.Г « Основы конституционного строя» Москва 2001 г.
20. Савин И.С. Развернутые тезисы доклада на конференции "Социальные науки, расистский дискурс и дискриминационные практики" Санкт-Петербург, 1-2 декабря 2001 г.
21. Хужокова И. М. Эволюция права на частную жизнь в России // Эволюция содержания права на неприкосновенность частной жизни в России /И. М.Хужокова. //Адвокатская практика. –2006. - № 4 -С.2 - 5.

5.1.2. Верховенство права и механизмы его реализации.

Конституция РФ закрепила формирование правового государства в качестве основной цели развития российской государственности. Одновременно в данном важнейшем документе предусматривался ряд действенных гарантий обеспечения таких ведущих принципов правового государства, как приоритет права над законом, верховенство закона и разделение государственной власти на три ветви (законодательную, исполнительную и судебную). Из них наиболее значимыми были: 1) создание Конституционного Суда РФ, призванного обеспечивать верховенство Конституции РФ; 2) признание приоритета принципов и норм международного права перед внутринациональным российским законодательством; 3) предоставление гражданам права обжаловать в судебные органы акты исполнительных органов государства, противоречащие федеральным законам.

Однако период формирования правового государства в России не ознаменовался сколько-нибудь значимыми успехами. Скорее наоборот, в стране заметно усилились явления и процессы, противоречащие целям правового государства: коррупция государственных чиновников, терроризм и пр. Обещанные Конституцией права и свободы для значительной части граждан России оказываются недоступными из-за высокого уровня безработицы и низкой заработной платы. Не обеспечивается принцип верховенства закона. Законодательные органы субъектов РФ еще не в полной мере устранили порочную практику принятия региональных законов, не соответствующих федеральным законам, а органы исполнительной власти не всегда обеспечивают неукоснительное действие законов, имеют место противоправные нормативные правовые акты и действия.

Негативные изменения произошли в правовой науке. Позитивистская правовая доктрина, безраздельно господствовавшая в умах российских правоведов и учебных курсах теории государства и права, ныне существенно сдала позиции под влиянием противоречий между позитивистским пониманием права и ведущим принципом правового государства - приоритетом права перед законом. Логическому единству и целостности позитивистской доктрины пришел конец. Если раньше все было просто и ясно - государство формирует волю народа на принятие определенных общеобязательных нормативных решений, то сейчас у общества и народа нет иного пути, кроме как неукоснительно исполнять действующие законы, иные нормативные правовые акты под страхом государственного принуждения.

Добровольное признание какого-то права, существующего вне закона, которому должен подчиняться закон, поставило ряд по сей день не разрешенных российскими правоведами вопросов о том, где может находиться действительное право, по каким критериям можно отличать право от произвола, каким должен быть механизм, обеспечивающий верховенство права над законом. Получается, чтобы обеспечить реализацию этого принципа, нужно коренным образом изменить позитивистскую доктрину и даже разрушить ее до основания. Не случайно наиболее мудрые российские позитивисты предприняли попытки отказаться полностью от названного принципа. Наиболее заметные успехи в защите позитивистской доктрины достигнуты М.И. Байтиным и О.Э. Лейстом.

Отрицая возможность существования какого-либо права, кроме позитивного, О.Э. Лейст суть правового государства сводит к охране правопорядка, обеспечивающего свободу и равенство членов общества, отнюдь не навязывая им обязательных представлений об общем благе и путях его достижения. С его позиции, правовое государство "определяется не только как законопослушность (законопокорность) населения, типичная для сословных и кастовых обществ, но и, сверх того, как законность действий государства, его органов и должностных лиц, охраняющих правопорядок и не переступающих ту грань, за которой граждане осуществляют свои свободы"²⁰⁴

Итак, правовое государство, лишенное своего главного признака, возвышающего его над остальными видами и типами государств, в лучшем

²⁰⁴ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 145.

случае превращается в ординарное демократическое государство, где господствуют закон и законность. Но О.Э. Лейсту и подобное упрощенное понимание правового государства показалось чересчур революционным.²⁰⁵ Поэтому он спешит оговориться, что правовое государство может оставаться таковым, не напрягая себя борьбой за законность, за утверждение прав и свобод, гарантированных законом государства. По его мнению, любое государство не может стать полностью правовым на том основании, что "ни одно общественное явление не осуществляется с арифметической точностью до конца и без примесей; в любом государстве есть недобросовестный чиновник, нерадивый служащий, неясный текст закона"²⁰⁶. Государство является правовым по своему устройству, в потенции, в идеале, оно должно быть устроено так, чтобы могло стать правовым, но не обязано быть таковым в действительности, непосредственной предметно-практической деятельности.

Таким образом, попытка спасти позитивистскую доктрину от противоречий с теорией правового государства приводит к тому, что последнее лишается своего основного квалифицирующего признака - принципа приоритета права перед законом.²⁰⁷ В результате любое демократическое государство, которое неизменно признает верховенство закона и принцип законности, автоматически именуется правовым государством.

Для формирования правового государства требуется не низведение его до уровня ординарного демократического государства, а наоборот, уточнение и конкретизация его признаков, в первую очередь принципа приоритета права перед законом. С учетом практики государственно-правового строительства в России за последние двадцать лет описание правового государства необходимо дополнить как минимум двумя признаками: 1) распределение произведенных обществом материальных благ по труду; 2) реальное народовластие как гарант деятельности государства в строго правовом поле.

В.М. Сырых считает, что перекосы в распределении и перераспределении материальных благ, которые ныне существуют в России, когда одни получают в десятки раз больше других, когда для большей части бюджетников (работников образования, науки, здравоохранения) предусмотрена нищенская зарплата, а пенсия по старости ниже прожиточного минимума, чреватые различными потрясениями. Принцип Всеобщей декларации прав человека, предписывающий государствам предоставлять каждому работнику такой уровень заработной платы, который бы обеспечивал ему и его семье достойное существование, надлежит включить в текст Конституции, а также создать условия для его реального действия²⁰⁸.

Чтобы воплотить в жизнь конституционный принцип о том, что носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, нужно значительно расширить институты

²⁰⁵ Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности //Российский юридический журнал", 2013, N 2

²⁰⁶ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 145.

²⁰⁷ . Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности //Российский юридический журнал", 2013, N 2

²⁰⁸ Сырых В.М. Правовое государство как идеал развития русской государственности //Российский юридический журнал", 2013, N 2

непосредственной демократии, создать надлежащие условия для того, чтобы народ сам определял свой строй, правопорядок и пути дальнейшего развития.

Возрождение российской государственности на демократических началах создало предпосылки реформирования российской модели правосудия. Новые ее основы были закреплены в Концепции судебной реформы в РСФСР, одобренной Верховным Советом РСФСР 21 октября 1991 г. Раскрывая необходимость принятия Концепции, ее авторы подчеркивали не только неудовлетворительность прежней судебной системы, но и необходимость утверждения новых начал ее организации: "На арену общественной жизни выходит независимый, свободный от корыстных интересов и политических симпатий суд, выступающий гарантом законности и справедливости, играющий для государства ту же роль, какая в человеке принадлежит совести"²⁰⁹.

Перед судебной реформой были поставлены следующие цели, которые, по сути, рассматривались как условия формирования новой российской модели правосудия:

- осуществление правосудия в соответствии с материальными и процессуальными законами России;
- обеспечение соответствия назначения и задач суда возможностям и природе правосудия, что обуславливает, в частности, преобразование юстиции из карательной в правоохранительную;
- реализация законодательных гарантий основных прав и свобод человека;
- утверждение судебной власти как влиятельной силы государственного механизма, независимой от законодательной и исполнительной властей;
- обеспечение верховенства суда в правоохранительной деятельности, примата юстиции над администрацией;
- устранение идеологизации правоохранительной деятельности и ее ориентация на предпочтительную судебную защиту публичных интересов;
- последовательное утверждение в уголовном и гражданском судопроизводстве демократических принципов правосудия;
- обеспечение достоверности информации о деятельности правоохранительных и судебных органов, а также моральной статистики;
- превращение чиновника из функционера в личность с независимым правовым и социальным статусом;
- образование судейской корпорации;
- повышение престижности работы в правоохранительных органах и интереса к замещению открывающихся там вакансий;
- совершенствование ресурсного обеспечения правоохранительных органов.²¹⁰

Концепция судебной реформы закрепила за судами общей юрисдикции значение ключевого звена судебной системы, в состав которой должны были

²⁰⁹ URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_40216.html.

²¹⁰ Правосудие в современном мире: Монография /под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой М.: Норма", "Инфра-М", 2012

войти и некоторые специализированные суды - Конституционный, арбитражные, административные.

Формирование новой российской модели правосудия было подготовлено предшествующим развитием российской государственности и права, вершиной которого стало принятие в 1993 г. Конституции РФ.

Конституция РФ закрепила новые принципы организации правосудия. Впервые в российской истории суды были провозглашены судебной властью, осуществляющей свои функции независимо от органов законодательной и исполнительной власти (ст. 10).

Независимость судебной власти обеспечивалась организационной и функциональной самостоятельностью судов²¹¹. Конституция установила, что только суды могут осуществлять правосудие (ч. 1 ст. 118), судебная власть Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом и создание чрезвычайных судов не допускается (ч. 3 ст. 118). Были закреплены также конституционные гарантии независимости, несменяемости и неприкосновенности судей (ст. ст. 120, 121).

Отличительной чертой Конституции РФ стало закрепление цели правосудия. В ст. 18 она была сформулирована следующим образом: "Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием".

Эта норма по праву считается одним из краеугольных камней российского конституционализма, значение которого раскрывается во многих статьях Основного Закона РФ, прежде всего в ст. 46. В ней закреплены гарантии каждого на судебную защиту его прав и свобод, которые включают право не только на обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, но и на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Конституцией РФ был закреплен обширный перечень процессуальных гарантий и прав, в том числе: на рассмотрение дела в том суде или тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47); получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48); презумпцию невиновности (ст. 49); недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление (ч. 1 ст. 50); пересмотр приговора и помилование лица, осужденного за преступление (ч. 3 ст. 50); признание права не свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников (ст. 51); защиту прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью и доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52); возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); недопустимость придания обратной силы закону, устанавливающему или отягчающему ответственность (ст. 54).

²¹¹ Подробнее см.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России. М., 2001.

Такие процессуальные гарантии едины для большей части государств континентальной традиции права.

Вместе с тем конституционное закрепление российской модели правосудия имеет ряд особенностей. Так, ч. 2 ст. 118 Основного Закона РФ устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Во многих конституциях зарубежных государств такого деления нет. К особенностям конституционного закрепления российской модели правосудия следует отнести также стремление к обеспечению единства судебной власти. Эта цель достигается не построением вертикали судебных органов, а закреплением общих принципов их организации и функционирования. В частности, установлено, что разбирательство дел во всех судах должно быть открытым.

Слушание дел в закрытом заседании допускается только в исключительных случаях, предусмотренных законом. Судопроизводство во всех судах осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 123 Конституции РФ). Суды формируются в общем порядке, установленном Конституцией РФ. Единство судебной власти подчеркивается и общими требованиями к их финансированию. Оно должно выполняться только из федерального бюджета и обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (ст. 124 Конституции РФ).

В целом Основной Закон РФ в полной мере соответствует тем стандартам организации судебной власти и судопроизводства, которые утвердились в конституциях других государств мира.

Конституция РФ послужила основой для создания большого свода законодательства о судебной власти и судопроизводстве, которое восстанавливало многие институты судебной власти, существовавшие в России до Октябрьской революции 1917 г.: суд присяжных, судебные приставы, судебные исполнители и др.²¹²

Характерная черта российской модели правосудия - очень высокая динамика ее развития. После принятия Конституции РФ были приняты Гражданский процессуальный кодекс 2002 г., две редакции Арбитражного процессуального кодекса (1995 и 2002), Уголовно-процессуальный кодекс (2001), Уголовно-исполнительный кодекс (2007). Формировались новые институты, например судейского сообщества, и создавались новые механизмы обеспечения правосудия, в частности кодексы судейской этики²¹³.

²¹² Были приняты Федеральные конституционные законы: от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации", от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации", от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации", от 9 ноября 2009 г. N 4-ФКЗ "О Дисциплинарном судебном присутствии", от 7 февраля 2011 г. N 1-ФКЗ "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации". К основным законодательным актам, определившим структурный состав судебной системы Российской Федерации, можно отнести также Федеральные законы: от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах", от 8 января 1998 г. N 7-ФЗ "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации", от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации", от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве", от 27 июля 2010 г. N 193-ФЗ "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)".

²¹³ См.: Положение об органах судейского сообщества Российской Федерации (утверждено II Всероссийским съездом судей 30 июня 1993 г.), Кодекс чести судьи Российской Федерации (утвержден Постановлением Совета

Ход построения российской модели правосудия обеспечивался и программными документами, в том числе Федеральными целевыми программами "Развитие судебной системы России" на 2002 - 2006 годы (утверждена Правительством РФ 20 ноября 2001 г.) и "Развитие судебной системы России" на 2007 - 2012 годы (утверждена Правительством РФ 21 сентября 2006 г.).²¹⁴

Значительная роль в преобразовании судебной системы принадлежала Совету при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, сформированному Указом Президента РФ от 14 октября 1997 г. N 1115. Пока преждевременно подводить итоги формирования российской модели правосудия. Этот процесс еще продолжается. Принимаются новые акты, обеспечивающие полноценное развитие правосудия. Многие задачи не выполнены. Так и не создана самостоятельная система административной юстиции, что замедляет процесс построения правового государства в нашей стране²¹⁵. Не решены назревшие вопросы совершенствования структуры судебной системы, в частности специализации судов, правового статуса мировых судей, взаимодействия отраслей судебной системы²¹⁶.

Необходимо корректировать многие вопросы судебной власти, связанные с обеспечением ее единства и самостоятельности, совершенствованием судебного процесса и статуса судей, а также раскрыть потенциал конституционного принципа равноправия сторон. В наших процессуальных кодексах и судебной практике этот принцип явно уступает принципу состязательности, что не соответствует не только конституционным требованиям, но и представлениям большинства населения страны о правовом порядке и справедливости.

Возникает вопрос об интеграции в кодифицированном нормативном акте системы идей, ценностей и норм, без которой судебная власть и правосудие не могут нормально функционировать.

Необходимы дальнейшие меры по укреплению самостоятельности судебной власти при усилении механизмов внутрисистемного контроля за соблюдением не только законности, но и этических норм судейской деятельности.

Тема 5.2. Россия правое, федеративное, суверенное государство с республиканской формой правления. Сущность идеи правового государства.

судей РФ 21 октября 1993 г.). Впоследствии эти акты были заменены Федеральным законом от 14 марта 2002 г. N 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" и новым Кодексом судейской этики, утвержденным VI Всероссийским съездом судей 2 декабря 2004 г.

²¹⁴ Правосудие в современном мире: Монография /под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой М.: Норма", "Инфра-М", 2012

²¹⁵ По этому вопросу подробнее см.: Лебедев В.М. Судебная власть в современной России; Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

²¹⁶ См.: Гравина А.А., Кашепов В.П., Макарова О.В. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / Под ред. В.П. Кашепова. М., 2010. С. 260 - 274.

5.2.1.Россия - федеративное государство.²¹⁷

Федеративное государство (федерация) - сложное союзное государство, части которого (республики, штаты, земли, кантоны и т.д.) являются государствами или государственными образованиями, обладающими суверенитетом. Федерация строится на началах децентрализации. В строго научном смысле федерацией называют союз государств, основанный на договоре или конституции. Поэтому федерация возможна только там, где объединяются самостоятельные государства. При этом федеральные конституции устанавливают, в чём именно политически срастающиеся малые государства сохраняют свою «самостоятельность» и в чём они её утратят. На сегодняшний день в мире насчитывается более 20 федераций, расположенных на пяти континентах, с совокупным населением около двух млрд. человек.²¹⁸

По особенностям конституционно-правового статуса субъектов федеративного государства выделяют симметричные и асимметричные федерации. В первых субъекты обладают одинаковым конституционно-правовым статусом (например, Федеративная Демократическая Республика Эфиопия, Соединённые Штаты Америки), во вторых - конституционно-правовой статус субъектов различен (например, Республика Индия, Федеративная Республика Бразилия). Вопрос о том, к какому из типов относят Российскую Федерацию, в науке спорен. В любом случае отмечается, что абсолютно симметричных федераций на сегодняшний день не существует: все они обладают теми или иными признаками асимметричности. Федерации строятся по территориальному и национальному признакам, которые в значительной мере определяют характер, содержание, структуру государственного устройства²¹⁹

²¹⁷ Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 558 с.; Чернов С.Н. Конституционно-правовой статус Республики Карелия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, 378 с.

²¹⁸ Иванов В. Н., Яровой О. Я. Российский федерализм: становление и развитие. М.: Спутник+. 2006. С. 36.

²¹⁹ Андерсон Дж. Федерализм. Введение [текст] / Дж. Андерсон.- Изд-во Экономика.- 2009.- 128 с.; Арановский К. Л. Государственное право зарубежных стран [текст] / К.Л. Арановский.- М.- Изд-во Форум-ИНФРА-М.- 2000.- 488 с.; Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран [текст] / М.В. Баглай. Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин.- М.- Изд-во Норма.- 2004.- 832 с.; Богданова Н.А. Система науки конституционного права [текст] / Н.А. Богданова.- М.- Изд-во Юристъ.- 2001.- 218 с.; Кольев А.Н. Нация и государство: теория консервативной реконструкции [текст] / А.Н. Кольев.- Изд-во Логос.- 2005.- 880 с.; Миронюк М.Г. Современный федерализм. Сравнительный анализ [текст] / М.Г.Миронюк.- Изд-во МГИМО МИД РФ.- 2008.- 280 с.; Топорнин Б.Н. Федерализм: Теория, институты, отношения: Сравнительно - правовое исследование [текст] / Б.Н. Топорнин.- серия: Res cottidiana.- 2001.- 376 с.; Баранова К.К. Реформа федерализма в Германии - опыт для России [текст] // К.К. Баранова.- Управленческое консультирование.- 2008.- №2.- С.15 - 35.; Бурбина Ю.В. Актуальные вопросы теории федерализма и федерализации [текст] // Ю.В. Бурбинаю.- Человек: преступление и наказание.- 2009.- №1.- С. 107 - 109.; Жидких В.А. Федерализм как форма государственного устройства [текст] // В.А. Жидких.- Власть.- 2009.- №7.- С. 56 - 59.; Захаров А. Федерализм и деволюция: опыт США [текст] // А. Захаров.- Конституционное право: восточноевропейское обозрение.- 1999.- №4.- С. 17 - 22.; Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России [текст]// И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева Государство и право. - 1992. - № 11.- С. 29 - 37.; Кетов Ю. Исторический опыт развития федерализма в России [текст] // Ю. Кетов.- Юридический мир. - 2005.- № 12.- С. 48 - 51.; Козлова Н.Ю. Федерализм как форма государственного единства [текст] // Н.Ю. Козлова.- Актуальные проблемы российского права.- 2008.- №3.- С. 43 - 49.; Михайленок О.М. Национальный суверенитет и российский федерализм[текст] // О.М. Михайленок.- Власть.- 2010.- №3. С.4 - 8.; Подколзин А.В. О политико-правовом пространстве федерализма [текст] // А.В. Подколзин.- Вестник Московского университета. - Сер.12. - Политические науки.- 1997. - №2. -С. 14-26.

Входящие в состав федерации государственные образования и государства называются её субъектами. Они могут иметь свои конституции, своё гражданство, собственные высшие государственные органы - законодательные, исполнительные, судебные. Наличие в федерации двух систем высших органов - федерации в целом и её субъектов - вызывает необходимость разграничить их компетенции.²²⁰

Способы размежевания компетенции, применяемые в различных федерациях, многообразны, однако наиболее распространёнными являются два. В Канаде, Бразилии, Мексике и других странах конституции устанавливают сферы, подпадающие под исключительную компетенцию федерации и исключительную компетенцию её субъектов. В ФРГ, Индии, Российской Федерации и иных государствах конституции, кроме того, предусматривают сферу действия совместной компетенции федерации и её субъектов.²²¹

К характерным признакам федерации относится то, что отношения центра и составных частей регулируются основным законом государства - конституцией, создающий специальный механизм урегулирования конфликтов - конституционный надзор. Федеративные конституции включают в предметы ведения федерации важнейшие вопросы государственной жизни: оборону страны, внешнюю политику, финансы, налогообложение, организацию высших органов власти, разрешение конфликтов между субъектами федерации, регулирование торговли, развитие транспорта и коммуникаций. В ведение субъектов федерации входит более широкий круг вопросов, но это в основном вопросы, не требующие единообразного регулирования. В их числе - организация местных органов власти, общественно необходимые работы и службы²²².

В целом взаимоотношения между центром федерации и субъектами развиваются противоречиво. Во многих областях происходит усиление центральной власти, в ряде других - её ослабление. Эти процессы затрудняют объективную оценку федеративных отношений задачу, решение которой необходимо искать в срезе федеративных отношений в области экономики, политики, национальных отношений и права²²³

²²⁰ Чернов С.Н. Конституционно-правовой статус Республики Карелия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, 378 с.

²²¹ Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Истоки. 2007. С. 96.

²²² Карапетян Л. М. Указ. соч. С.102.

²²³ Аветисян И.А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экон. и социал. перемены : факты, тенденции, прогноз. – 2011. – Т. 13, № 1. – С. 115–131; Глазычев В. Есть ли будущее у российского федерализма? // Экон. политика. – 2010. - № 2. – С. 74–76.; Казаков В.В. Особенности бюджетного федерализма в России / В.В. Казаков, Т.С. Савиных // Вестн. Томского гос. ун-та. – 2010. - № 334. – С. 110–113; Каюров Е.А. Общая характеристика истории становления и развития в России идей бюджетного федерализма // История гос-ва и права. – 2013. - № 4. – С. 46–52; Каюров Е.А. Становление и развитие в России идей бюджетного федерализма // Актуальные проблемы гуманитар. и естественных наук. – 2012. - № 11. – С. 220–225.; Кочетков Е.Е. Бюджетный федерализм в современной России : становление и эволюция // Вестн. Рос. нации. – 2012. – Т. 2/3, № 22/23. – С. 187–197; Мусалова З.М. Бюджетный федерализм в Российской Федерации : к вопросу о понятии / З.М. Мусалова, Д.В. Камилова // Юрид. Вестн. ДГУ. – 2012. - № 3. – С. 61–64.; Ниналалова Ф.А. Формирование эффективной модели бюджетного федерализма в России // Финансы и кредит. – 2010. - № 46. – С. 25–29.; Рутковская Н.С. Основные черты бюджетного федерализма // Социально-полит. науки. – 2011. - № 1. – С. 162–165.; Совершенствование межбюджетных отношений в процессе формирования оптимальной модели развития бюджетного федерализма в РФ / Т.С. Савиных, В.В. Казаков // Вестн. ТГУ. – 2011. - № 344.; Сумская Т.В. Этапы становления бюджетного федерализма в Российской Федерации // Вестн. Новосибирского гос. ун-та. Сер. Социально-экон. науки. – 2011. – Т. 11, № 3. – С. 175 – 185.

Современная мировая практика формирования политико-правовых основ федераций наглядно демонстрирует, что конституционные положения в своем обобщенном виде подразделяются на предметы ведения, относящиеся к сфере федеральных (центральных) органов власти, на полномочия, закрепленные за субъектами союзного государства и так называемые остаточные полномочия, не отнесенные четко и однозначно в тексте Основного закона к ведению того или иного уровня власти²²⁴.

Подобное разделение позволяет достаточно четко соотнести целое с частным, наиболее общие вопросы, требующие совместных усилий от субъектов федераций, с их собственными историческими, социально-экономическими, национально-культурными и другого рода особенностями.

К одним из основных проблем, с решением которых сталкивается современная федерация, является вопрос сохранения единства страны. В настоящее время эти вопросы определяются теми положениями и составляют ядро той части федеральной конституции, которая регламентирует и содержит в общем сжатом или более просторном виде перечисление предметов ведения центральных органов власти. Это в равной мере характеризует конституционную практику как развитых, «устоявшихся» федераций так и складывающихся заново или только формирующихся. Но и здесь просматриваются отдельные нюансы и различия, что во многом связано с историческими условиями образования и формирования тех или иных государств. Если для федераций североамериканского континента (Канада, США) и Австралии, расширившихся в значительной степени за счет освоения необжитых пространств и новых территорий, в Конституциях вполне понятно наличие положений о возможности «формирования» центральными властями новых субъектов в рамках федераций. В Европе данная ситуация выглядит несколько иначе. Федеральные органы «обязаны» гарантировать неприкосновенность территориальных границ субъектов от внешних и внутренних посягательств, в то время как сами субъекты ответственны за обеспечение внутреннего порядка на своих землях. Изменение территориальных границ субъекта возможно лишь в исключительных случаях и, как правило, с законодательного одобрения «заинтересованных» субъектов, а также при согласии общефедеральной Палаты, представляющей интересы членов федерации²²⁵.

Другая важная гарантия обеспечения целостности федеративного образования заключается в том, что конституции сосредоточивают решение всех вопросов, касающихся защиты неприкосновенности и неделимости государства от посягательства со стороны внешних и внутренних недружественных сил, исключительно в руках федеральных властей.²²⁶

²²⁴ Валентен С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Гардарики, 2003. С. 57.

²²⁵ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: учебно-методический комплекс. Изд-во РАГС, М., 2008; Абдулатипов Р.Г. Федералогия. М., 2004; Watts, Ronald L., Comparing Federal Systems. 2-nd ed. Queen's University, Kingston, 1999. С противоположной точки зрения в российской литературе см., например, Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002.; Марченко М.Н. Теория государства и права. 2-е изд., МГУ, М., 2011, с.306-315; Бошно С.В. Теория права и государства. 2-е изд., М., 2011, с.98-102; Ким Ю.В. Федеративный режим. М., 2007.; Ившина И.Н. Становление и развитие канадского федерализма. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПбГУ, Санкт-Петербург, 2004.

²²⁶ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994, с. 19-20, 195; Столяров М.В. Теория и практика федерализма, с. 21-43.; Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом..., с. 9.

Следует особо отметить и тот факт, что важнейшей гарантией, обеспечивающей целостность федеративных государств, является и отсутствие в их конституциях специальных предписаний, которые предусматривали бы право субъектов федерации на свободный и односторонний выход из состава федерации. Что касается конституционных гарантий целостности общества, проживающего на территории федеративного государства, то это, прежде всего те из них, которые обеспечивают юридическое равенство граждан данного государства. В этом отношении конституции зарубежных федеративных государств устанавливают в качестве гарантий.²²⁷

во-первых, институт единого гражданства для всего населения, обитающего на территории государства;

во-вторых, равенство всех граждан перед законом;

в-третьих, определяют в качестве официального языка один из языков или несколько языков, которыми пользуется для общения население, живущее на территории страны.

Исключительно важной гарантией сохранения территориальной целостности государства представляется конституционно установленный примат федерального права над правом субъектов федерации. Следует особо выделить предназначение целой совокупности конституционных гарантий, обеспечивающих целостность конституционной системы федеративного государства, направленных на преодоление несоответствия между федеральной конституцией и основополагающими актами субъектов федерации.

Конституционной практике федеративных стран присущи три разновидности гарантий²²⁸

- первая из них предусматривает получение официального заключения со стороны федеральных органов о соответствии конституций субъектов федерации федеральной конституции.

- вторая разновидность гарантий охватывает судебный контроль за соответствием конституций субъектов федерации общефедеральной конституции. Он осуществляется Верховным федеральным судом или Конституционным судом, которые вправе полностью или частично объявлять недействительными конституции субъектов федерации.

- третий вид гарантий предусматривает конституционное закрепление обязанности для высших должностных лиц субъектов федерации неукоснительно соблюдать федеральную конституцию и нести ответственность в случае нарушения установленных норм.

Сохранению целостности федеративного государства в немалой степени способствуют и содержащиеся в конституциях гарантии прав субъектов федерации. Прежде всего, это относится к таким основополагающим принципам федерализма, как равенство субъектов федерации и независимость в

Шило В.Е. Федерализм как часть американского образа жизни: общая теория и практика развития. – в кн.: Абдулатипов Р.Г. Федералогия, с.290-291; Он же. Кризис канадского федерализма: под бременем конституционных противоречий. «США:ЭПИ», 1998, № 4, с.43-55. Ким Ю.В. Федеративный режим, с.10-58; Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом, с. 7,13.

²²⁷ Ившина И.Н. Становление и развитие канадского федерализма. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПбГУ, Санкт-Петербург, 2004.

²²⁸ Столяров М.В. Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве: учебно-методический комплекс. Изд-во РАГС, М., 2008;

решении вопросов внутренней политики. Конституциями признается наличие собственных правовых и политических систем субъектов федераций, а защита их прав во многом обеспечивается конституционным надзором или контролем. К числу важнейших гарантий прав субъектов федерации следует отнести и требование целостности и неприкосновенности территории земель, штатов, провинций или кантонов, границы которых не могут быть изменены без предварительного согласия их представительных органов.²²⁹ Отдельные конституции закрепляют и ряд дополнительных гарантий. В большинстве федераций центральные органы проводят предварительные переговоры и консультации с субъектами федерации перед принятием законов, регулирующих важнейшие стороны государственной жизни.

Наиболее характерным из косвенных мер воздействия на сохранение и упрочение единства и целостности (в том числе и территориальных) федеративного союза на современном этапе служит построение отношений между двумя уровнями власти в области международных контактов. Как известно, сфера внешней политики и внешних сношений относится к предметам ведения федеральных органов власти, и это положение является одним из краеугольных камней существования жизнеспособного федеративного государственного образования.²³⁰

В зависимости от тех возможностей, которые внутреннее законодательство страны предоставляет субъектам федеративных государств в отношении международной деятельности, современные федерации можно подразделить на три группы :

- к первой из них относятся такие страны, в которых в соответствии с конституцией осуществление внешних сношений является исключительной прерогативой центрального правительства. В качестве примера подобных федераций служит Венесуэла, Бразилия и др.

- во вторую группу федераций входят государства, в которых, согласно конституции, субъекты имеют некоторые права на осуществление международной деятельности, но для этого необходимо предварительное согласие и контроль со стороны общенациональной администрации. Такого рода примером являются, прежде всего, Соединенные Штаты Америки.

Третью группу составляют такие федерации, конституция которых признает за субъектами определенные полномочия в области внешних сношений. К ним относятся ФРГ, Швейцарская Конфедерация, Канада.²³¹

Подведем некоторые выводы:

Под формой государственного устройства понимаются территориальное его устройство (административно-территориальное или национально-территориальное) и характер взаимоотношений между его составными частями и центральной властью. Существуют две основные формы государственного

²²⁹ Михайленок О.М. Национальный суверенитет и российский федерализм[текст] // О.М. Михайленок. - Власть.- 2010.- №3. С.4 - 8.;

²³⁰ Ившина И.Н. Становление и развитие канадского федерализма. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. СПбГУ, Санкт-Петербург, 2004

²³¹ Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002

устройства: унитарная и федеративная (которую отличают от конфедеративной).

В унитарных государствах обособление частей в основном носит лишь административно-управленческий характер, их органы самостоятельную политику не вырабатывают, и выделиться в самостоятельные государства не могут. В федеративном государстве имеются высшие органы государственной власти и управления, как у государства в целом, так и у его субъектов.

Можно выделить наиболее общие черты, которые характерны для большинства федеративных государств:

- территория федерации состоит из территорий её отдельных субъектов: штатов, кантонов, республик;

- в союзном государстве верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам. Компетенция между федерацией и её субъектами разграничивается союзной конституцией;

- субъекты федерации обладают правом принятия собственной конституции, имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы;

- в большинстве федераций существует единое союзное гражданство и гражданство федеральных единиц;

- основную общегосударственную внешнеполитическую деятельность в федерациях осуществляют союзные государственные органы. Они официально представляют федерацию в межгосударственных отношениях

- обязательным признаком федеративной формы считается двухпалатная структура союзного парламента. Одна палата рассматривается как орган общесоюзного представительства, депутаты в неё избираются со всей страны. Вторая палата призвана представлять интересы членов федерации.

В завершение можно отметить, что на сегодняшний день в мире насчитывается более 20 федераций, расположенных на пяти континентах, с совокупным населением около двух млрд. человек. В дальнейшем изложении мы ознакомимся с процессами становления и развития федеративного устройства России и изучим особенности российской модели федерации.

Становление и развитие федеративного устройства в России²³²

²³² Конституция Российской Федерации. М., 1999. 60 с.; Декларация о государственном суверенитете //Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР,1990, № 2.; Федеративный договор. М., 1996. 30 с.; Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общей редакцией Б.Н. Топорина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. -- М. 1994. 480 с.; Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ/.Аксаковский В.П. Радость и горе федерализма РФ. М., 1999. 223 с.; Александров Д.В. Мы живём в Российской Федерации. М., 1999. 558 с.; Болотин Э. Л. Боль нашего федерализма. М., 1998. 225 с.; Викторов А.Н. Из истории российского федерализма// Российская Федерация.1998.№ 3. 56 с.; Владимирова В.В. Некоторые правовые проблемы современного российского федерализма. М., 1995. 347 с. Златопольский Д.Л. Становление федерализма в России// Вестник Московского университета. Серия Право. 1997. № 5. 80 с.; Златопольский Д.Л. Процесс развития федеральных отношений//Вестник Московского университета. Серия Право. 1998. № 6. 80 с.; Калина В.Ф. Федерализм в России//Социально-гуманитарные знания. 1999. № 3. 290 с.; Некрасов С.С. Некоторые проблемы российского федерализма// Журнал российского права. 1999. № 10. 95 с.; Синюков В.Н. О форме федерации в России// Государство и право. 1993. № 5. 78 с.; Страшун В.С. Кое - что о федерализме// Российский бюллетень по правам человека. 1999. № 12. 79 с.; Федоров Николай "Синдром административного восторга" (О проекте реформы федерализма в России) "Российская газета" 21.03.2001.; Федосов П.А., доклад на конференции "Федерализм на пороге XXI века: российское и международное измерения", февраль 2001 г., размещен на

Российская империя (с небольшими оговорками в отношении Финляндии и Польши) являлась унитарным государством. Возникшая в результате победы Октябрьской революции Российская Советская Республика также являлась унитарным государством. Однако многонациональность России и провозглашение советской властью права наций на самоопределение активизировали тенденцию к распаду России, возникшую еще до Октября, когда усилилось национально-освободительное движение народов. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в январе 1918 г., провозгласила Россию федерацией. Подчеркивалось стремление «создать действительно свободный и добровольный, а, следовательно, тем более полный и прочный, союз трудящихся классов всех наций России»²³³ Вскоре после Съезда началось практически формирование Российской Федерации, государственное строительство ее составных частей. Принятая в июле 1918 г. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики закрепила федеративный принцип организации государственного единства РСФСР.²³⁴

В первой половине 1918 г. основной и единственной формой автономии была автономная республика. Однако уже во второй половине 1918 г. создается новая форма автономии - трудовая коммуна, а с 1920 г. начинает широко применяться еще одна форма автономии - автономная область. К концу 1922 г. основная масса народов России завершила создание своей автономии. Все эти автономии, образовавшиеся после принятия Конституции, формировались на основе законов центральной власти. После издания общероссийского закона о провозглашении автономии созывались учредительные съезды Советов автономных единиц, на которых акт провозглашения автономии реализовывался.

Высшей формой автономии была автономная республика, которая являлась государством, имеющим свой государственный механизм, свою конституцию (или закон, выполняющий ее функции). Наряду с внутренним развитием Российской Федерации в 1917-1922 годах возникают и развиваются ее связи с другими независимыми республиками, образовавшимися в это время. Вступление РСФСР в состав Союза ССР совпало с завершением становления самой Российской Федерации. С 1923 г. начинается новый этап в развитии формы государственного единства Республики. Он, прежде всего, характеризуется изменением форм автономии. Национальные округа как новая форма автономии являлись особенностью лишь Российской Федерации. Ни в одной другой союзной республике они не создавались.

сервере Центра интернет КГУ; Чудновский Г.Л. Реформирование федеральных отношений// журнал российского права. 1999. № 7/8. 95 с.; Шаймиев М. Концепция государственной политики по разграничению предметов ведения полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти, 2001 г. (Проект); Шахрай С.М. Проблемы развития российского федерализма на современном этапе. доклад на конференции "Федерализм на пороге XXI века: российское и международное измерения", февраль 2001 г., размещен на сервере Центра интернет КГУ.

²³³ Иванов В. Н., Яровой О. Я. Российский федерализм: становление и развитие. М.: Спутник+. 2006. С. 39..

²³⁴Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 558 с.;

В этот же период можно отметить и переход многих народов России к более высоким формам государственности. Первым шагом в этом направлении стало преобразование округов Горской АССР в автономные области, начавшееся в 1921 г. Важным этапом в государственном строительстве РСФСР стало принятие 21 января 1937 г. новой Конституции РСФСР. Эта Конституция закрепила наличие в составе Федерации 17 автономных республик и 6 автономных областей, которые перечислялись в Конституции. В Конституции в самых общих чертах определялся правовой статус автономной республики и автономной области. После принятия Конституции РСФСР 1937 г. во всех автономных республиках были приняты конституции этих республик²³⁵

В годы Великой Отечественной войны существующий тоталитарный режим предпринял ряд репрессивных мер по отношению к целым народам, населяющим Российскую Федерацию, некоторые из которых были обвинены в сотрудничестве с немецко-фашистскими захватчиками (Калмыкия, Чечня и т.д.) Конституция РСФСР 1978 г. вновь зафиксировала суверенный статус РСФСР и ее право свободного выхода из СССР. В соответствии с Конституцией в составе Российской Федерации находились 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов (так стали называться бывшие национальные округа), которые были перечислены в ней поименно.²³⁶

Однако, нужно признать что идеи федерализма в рамках РСФСР и СССР, очень часто были лишь декларативными, фактически государство управлялось из центра и характеризовалась строгой иерархией органов управления.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. стало началом нового этапа построения федерализма как формы реальной демократизации власти²³⁷. Конституция России 1993 г. четко определила ее конституционно-правовой статус, провозгласила равноправие субъектов Федерации. Обозначив определенную «асимметричность» входящих в ее состав субъектов (республики, края, области, автономные области, автономные округа, города федерального значения), Конституция заложила базовые принципы и основные рамки построения подлинной федерации. В то же время с принятием Конституции 1993 г. процесс формирования государственного устройства РФ не завершился. Возможно, поэтому Конституцией была предусмотрена необходимость подготовки общих законов, регламентирующих различные условия построения федерации и федеративных отношений. С начала 90-х гг. Россия вошла в длительный переходный период, в рамках которого ведется поиск оптимальных форм взаимодействия национальных аспектов государственного устройства с чисто экономическими и территориальными²³⁸

Сегодня Российская Федерация является федеративным государством, которое идет по пути централизации, что выражается в создании федеральных округов, изменении способа формирования Совета Федерации, приведении регионального законодательства в соответствии с Конституцией Российской

²³⁵ Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2007. С. 193..

²³⁶ Иванов В.Н., Яровой О.Я. Указ. соч. С. 94..

²³⁷ Левакин И. В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М.: Кодекс. 2002. С. 7.

²³⁸ Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Право. 2001. С. 16. .

Федерации и т.д. Кроме того, до сих пор отсутствуют сбалансированные отношения между центром и субъектами федерации²³⁹

В российской конституционной практике указывается на ряд проблем, связанных с формой территориального устройства в России.²⁴⁰ Анализ статей 5, 66, 68 Конституции России показывает, что субъекты Российской Федерации фактически неравноправны. Например, только республики именуется в тексте Основного закона государствами; учредительным документом республики является конституция, а иных субъектов - устав. Республики и автономии строятся по национальному признаку, однако, только республики вправе вводить собственный государственный язык. Кроме того, современные проблемы федеративного устройства России связаны с большим размером территории государства, огромным количеством субъектов. В настоящее время можно обратить на следующие тенденции формирования и функционирования федеративного устройства Российской Федерации:²⁴¹

- в условиях перехода от старой формы государственного устройства к новой модели федеральных отношений наметилась тенденция учета мирового опыта федерализма и выработки оптимального пути федерирования Российского государства;
- сохранена тенденция перегруппировки субъектов Российской Федерации (в сторону увеличения либо уменьшения);
- наличие разнообразных форм национально-государственного самоопределения (республики, автономная область, автономные округа) породило тенденцию максимального учета национальных интересов Российского общества в целом и составляющих его народов;
- в Конституции Российской Федерации в системе распределения полномочий между центром и субъектами федерации все более вырисовываются тенденции субсидиарных взаимоотношений;
- выверены подходы к определению понятия суверенитета.

2.2 Принципы и особенности федеративного устройства России



²³⁹ См.: Кокотов А.Н. Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. 2004. N 1..

²⁴⁰ Левакин И. В. Указ. соч. С. 145

²⁴¹ Карапетян Л.М. Указ. соч. С. 225-226. :

По конституции Российской Федерации выделяются несколько основополагающих принципов федеративного государства. Это верховенство Конституции и федеральных законов, равноправие субъектов федерации, государственная целостность, единство системы государственной власти, Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и право, подразумевающие равноправие и самоопределение народов.

Верховенство Конституции и федеральных законов. В соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 4), «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории РФ обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей ее правовой системы. Причем понятие «федеральные законы» в контексте данной статьи следует понимать в его широком значении, т.е. и как собственно федеральные законы, и как федеральные конституционные законы.²⁴²

Верховенство федеральных законов предполагает точное и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Если же противоречие обнаруживается, то применяется норма Конституции или федеральный закон. Акты, не соответствующие им, подлежат в установленном порядке опротестованию, приостановлению, отмене. Как следует из смысла данной статьи Конституции, это правило действует на всей территории Российской Федерации²⁴³

В части 1 статьи 76 говорится, что «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации».

Часть 5 статьи 76 Конституции РФ устанавливает гарантии и пределы действия и применения федеральных законов, а также законов и иных актов субъектов Федерации, изданных по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В данной статье указано, что «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон».

Часть 6 статьи 76 устанавливает важную гарантию приоритета нормативного правового акта субъекта Федерации в случае противоречия

²⁴² Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В. В. Лазарева. М.: АкадемКнига. 2003. С. 67..

²⁴³ Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В. В. Лазарева. М.: АкадемКнига. 2003. С. 69..

между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью 4 той же статьи. Это означает, что при наличии такого противоречия действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации определены основные принципы верховенства Конституции и федеральных законов, данный основополагающий государственный принцип нарушается.²⁴⁴ Так, во многих республиках Российской Федерации закреплено юридическое верховенство их конституций по отношению к федеральной Конституции (Ингушетия, Калмыкия, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Кабардино-Балкарская Республика). Некоторые субъекты установили в одностороннем порядке приоритет республиканского законодательства над федеральным, закрепили право приостановления на территории республики действия законов и иных нормативных актов Российской Федерации, если они противоречат Конституции или законам субъектов Российской Федерации (Саха, Коми, Тыва, Татарстан, Башкортостан). Все эти установления-нарушения разрушают единое правовое пространство Российской Федерации и ведут к возникновению правового сепаратизма. В то же время отметим ту работу, которую ведет Администрация действующего президента РФ Д.А. Медведева, по приведению в соответствие с Конституцией отдельных нормативных актов субъектов федерации.

Равноправие субъектов федерации. Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 5 закрепляет, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации». Это равноправие также состоит в предоставлении всем субъектам Российской Федерации прав принятия законов (ст. 76 Конституции РФ). Равноправие субъектов Российской Федерации состоит также в равном представительстве всех субъектов в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ). Также равноправие субъектов РФ состоит и в том, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ). В то же время между субъектами Федерации имеются определенные различия в государственной организации субъектов²⁴⁵ В первую очередь мы говорим о республиках.

В соответствии с частью 2 статьи 5 Конституции «Республика является государством в составе Федерации». Она обладает всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Государственная власть республики исходит от ее народа, реализовавшего свое право на самоопределение в форме государства в составе РФ. За республиками закреплено право на принятие Конституций, в то время как остальные субъекты

²⁴⁴Иванов В. Н., Яровой О. Я. Российский федерализм: становление и развитие. М.: Спутник+. 2006. С. 36.

²⁴⁵Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л. А. Окунькова. М.: АкадемКнига. 2006. - С. 210..

Федерации принимают Уставы: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство» (ч. 2 ст. 5 К. РФ).

Республики в составе РФ самостоятельно определяют систему своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в РФ и законодательством республики. Помимо этого республики имеют право на именование своих органов государственной власти высшими. Так, каждая республика имеет свой законодательный (представительный) орган - Парламент; главу исполнительной власти или главу республики (Президента); свое Правительство; Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. Только республики наделены правом устанавливать свои государственные языки. Различие есть также и в наличии республиканского гражданства²⁴⁶

Каждая республика имеет право на государственную символику, которая включает Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн, а также право на столицу. Каждая республика самостоятельно утверждает Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн - официальные символы государства, выражающие его самобытность и исторические традиции народов, населяющих эти республики, а также имеет столицу.

Государственная целостность. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности. Часть 3 статьи 4 Конституции РФ говорит, что «РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории», а часть 3 статьи 5, что «федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности».

Российская Федерация состоит из государств, государственно-территориальных и национально-государственных образований, созданных для достижения общих целей с помощью федеральной власти. Это предполагает стремление субъектов РФ к государственному, политическому и социально-экономическому единству, которое выражается в государственной целостности Российской Федерации²⁴⁷ Государственная целостность Российской Федерации обеспечивается целостностью и неприкосновенностью ее территории; единством экономического пространства, которое не допускает установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (часть 1 статьи 8 Конституции РФ); верховенством Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 К. РФ); единым гражданством Российской Федерации (ст. 6 К. РФ); отсутствием у субъектов Российской Федерации права выхода из состава Федерации или иного изменения своего статуса без согласия Российской Федерации, поскольку одностороннее решение такого рода вопросов представляет угрозу государственной целостности России, единству системы государственной власти. Целостность и неприкосновенность территории является одним из

²⁴⁶ Постатейный комментарий к Конституции РФ / Под ред. Л. А. Окунькова. М.: АкадемКнига. 2006. - С. 212

²⁴⁷ Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М.: Право. 1996. С. 7. .

основных элементов безопасности государства, а их защита и обеспечение - одной из важнейших его функций.

Единство системы государственной власти. Закрепляя принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, Конституция Российской Федерации в то же время подчеркивает, что федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти. Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В. В. Лазарева. М.: АкадемКнига. 2003. С. 157. . Указание на то, что федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти означает, что Российская Федерация берет на себя обязательство руководствоваться основными принципами федерализма, в соответствии с которыми субъекты Федерации, как бы они ни назывались, имеют право на им принадлежащие и за ними закрепленные предметы ведения и полномочия. Единство системы государственной власти - одна из гарантий государственной целостности Российской Федерации. Единство системы государственной власти выражается в наличие единого органа или системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть²⁴⁸

В Российской Федерации государственная власть реализуется системой, в которую входят федеральные государственные органы - Президент, законодательные, исполнительные и судебные органы, а также государственные органы всех субъектов Федерации (ст. 11 Конституции РФ). Федеральная государственная власть распространяется на всю территорию Российской Федерации и осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и Генеральным прокурором РФ. Федеральные органы государственной власти в рамках Конституции и законов Российской Федерации обеспечивают единство системы государственной власти в Российской Федерации. государственная власть субъектов Российской Федерации является неотъемлемой составной частью единой системы государственной власти в Российской Федерации и распространяется на территорию субъектов Российской Федерации. Она осуществляется органами законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за соблюдение Конституции и законов Российской Федерации, за действия, нарушающие единство системы государственной власти в Российской Федерации.

Местная государственная власть является неотъемлемой составной частью единой системы государственной власти в Российской Федерации. Она осуществляется представительными, исполнительными и судебными органами, созданными в городах и районах, а также иных административно-территориальных единицах, непосредственно входящих в состав субъектов Российской Федерации, и распространяется на территорию городов и районов, а также иных административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в состав субъектов Российской Федерации. Местная государственная

²⁴⁸ Абдулатипов Р.Г. Указ. соч. С. 86. .

власть взаимодействует с местным самоуправлением в формах, определенных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Местные органы государственной власти осуществляют контроль за деятельностью органов местного самоуправления по вопросам обеспечения законности и правопорядка, а также использования материальных и финансовых средств, выделяемых местному самоуправлению в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных органов государственной власти. Единство государственной власти в системе представительных и законодательных органов государственной власти обеспечивается.²⁴⁹

- правом участия представительных и законодательных органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе;
- правом участия местных представительных органов в законодательном процессе субъектов Российской Федерации;
- правом отмены Федеральным Собранием РФ по заключению Конституционного Суда РФ законов субъектов Российской Федерации, нарушающих Конституцию и законы Российской Федерации;
- правом отмены представительными и законодательными органами субъектов Российской Федерации по заключению конституционных (уставных) судов субъектов Федерации решений местных представительных органов, нарушающих Конституцию и законы Российской Федерации, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации.

Единство государственной власти в системе исполнительных органов государственной власти обеспечивается: подчинением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации решениям федеральных органов исполнительной власти в пределах, установленных Конституцией и законами Российской Федерации; подчинением местных органов исполнительной власти решениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах, установленных конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации²⁵⁰

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут конституционную ответственность за действия, нарушающие единство системы государственной власти в Российской Федерации. Президенты и главы администраций (губернаторы) субъектов Российской Федерации могут быть отстранены от занимаемой должности за неоднократное грубое нарушение Конституции и законов Российской Федерации, а также иные действия, нарушающие единство системы государственной власти в Российской Федерации. Президенты и главы администраций (губернаторы) отстраняются от должности указом Президента РФ на основе решения Конституционного Суда РФ²⁵¹.

²⁴⁹ Козак Д.Н. Указ. соч. С. 110.:

²⁵⁰ Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В. В. Лазарева. М.: АкадемКнига. 2003. С. 268. .

²⁵¹ Научно-практический комментарий к Конституции РФ / Под ред. В. В. Лазарева. М.: АкадемКнига. 2003. С. 271. .

Представительные и законодательные органы субъектов Российской Федерации могут быть распущены за неоднократное грубое нарушение Конституции и законов Российской Федерации, принятие законов и иных нормативно-правовых актов, подрывающих суверенитет и территориальную целостность Российской Федерации, наносящих ущерб обороноспособности государства и разрушающих единую денежную и бюджетно-финансовую систему Российской Федерации. Представительные и законодательные органы субъектов Российской Федерации распускаются указом Президента РФ по представлению Федерального Собрания РФ и на основе заключения Конституционного Суда РФ.

Местные органы государственной власти несут конституционную ответственность за действия, нарушающие единство системы государственной власти в Российской Федерации. Формы ответственности местных органов государственной власти за действия, нарушающие единство системы государственной власти в Российской Федерации устанавливаются конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Как уже было отмечено выше, характерная черта всякой федерации - разграничение предметов ведения и полномочий между ее органами и органами входящих в нее субъектов. Часть 3 статьи 11 Конституции РФ гласит, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Основной закон России определяет предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения (ст. 72), а также полноту государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 73).

Конституционные требования организации публичной власти в России предполагают неукоснительное соблюдение органами власти ст. 71 Конституции Российской Федерации, устанавливающей предметы исключительного ведения Российской Федерации. Эти предметы не могут быть переданы в ведение субъектов Российской Федерации или в сферу их совместного с Российской Федерацией ведения иначе, чем через внесение изменений в Конституцию Российской Федерации²⁵²

«Исключительность» предметов ведения Российской Федерации, согласно ст. 76 Конституции РФ, выражается, прежде всего, в том, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Поэтому органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять по предметам ведения Российской Федерации лишь исполнительно-распорядительные полномочия, но только в случаях и пределах, установленных Федерацией.²⁵³ По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов

²⁵² Козак Д.Н. Указ. соч. С. 67. .

²⁵³ Козак Д.Н. Указ. соч. С. 74..

Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 К. РФ). Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 К. РФ). Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 К. РФ). Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 К. РФ).

Равноправие и самоопределение народов. Конституция Российской Федерации исходит из принципа равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. «Федеративное устройство Российской Федерации основано на равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5 К. РФ).

Федеративное устройство Российской Федерации исходит из права народов на самоопределение. Данное право является одним из важнейших достижений современной демократии и относится к общепризнанным нормам международного права. Как известно, многие народы, проживающие на территории Российской Федерации, самоопределились, иногда и по своей инициативе, но всегда с согласия и, при поддержке государственных органов Российской Федерации. Так возникли, например, Башкирская и Бурятская республики и многие другие. Самоопределение в составе Российской Федерации помогло становлению, как самоопределившихся народов, так и Российской Федерации как суверенного государства²⁵⁴

Именно историческое прошлое и настоящее учитывались в ст. 5 Конституции при констатации того, что федеративное устройство Российской Федерации основано, в частности, на «равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Закрепленный статьей принцип равноправия народов в Российской Федерации означает также, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Тем самым действующая Конституция положила конец претензиям руководителей отдельных субъектов Федерации на особое положение этих субъектов в Федерации²⁵⁵

В Конституции РФ также сказано, что «Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития» (ч. 3 ст. 68).

Кроме того, в этом контексте важно отметить, что согласно ст. 69 Конституции РФ, «Российская Федерация гарантирует права коренных

²⁵⁴ Абдуллатипов Р.Г. Указ. соч. С. 23.

²⁵⁵ Абдуллатипов Р.Г. Указ. соч. С. 34

малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

В целом выскажем мысль, что принципы устройства федеративного государства относятся к основополагающим конституционным основам и определяют всю систему отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Попытки подорвать эти принципы под видом все более демократических, реальных моделей федерализма ведут только к одному: размыванию, выхолащиванию главных, наиболее существенных черт федеративного государства, к стиранию граней между такими качественно различными формами государственных образований, как «конфедерация», «союз государств», «союзное государство», «унитарное государство».

Некоторые промежуточные выводы по настоящей главе:

- Россия по форме своего государственного устройства является федерацией. Федеративное устройство России имеет свою историю и фактически начинается с 1918 года. Однако, нужно признать что идеи федерализма в рамках РСФСР и СССР, очень часто были лишь декларативными, фактически государство управлялось из центра и характеризовалась строгой иерархией органов управления;

- принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. стало началом нового этапа построения федерализма как формы реальной демократизации власти. Конституция России 1993 г. четко определила ее конституционно-правовой статус, провозгласила равноправие субъектов Федерации, заложила базовые принципы и основные рамки построения подлинной федерации;

- в то же время процесс формирования государственного устройства РФ не завершился. С начала 90-х гг. Россия вошла в длительный переходный период, в рамках которого ведется поиск оптимальных форм взаимодействия национальных аспектов государственного устройства с чисто экономическими и территориальными, что выражается в создании федеральных округов, изменении способа формирования Совета Федерации, приведении регионального законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и т.д.;

- наиболее важные принципы Российской Федерации как федеративного государства таковы: верховенство Конституции и федеральных законов; равноправие субъектов Федерации; государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; равноправие и самоопределение народов;

- принципы устройства федеративного государства относятся к основополагающим конституционным основам и определяют всю систему отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Попытки подорвать эти принципы под видом все более демократических, реальных моделей федерализма ведут только к одному: размыванию, выхолащиванию главных, наиболее существенных черт федеративного государства, к стиранию граней между такими качественно различными формами государственных

образований, как «конфедерация», «союз государств», «союзное государство», «унитарное государство».

Под формой государственного устройства понимаются территориальное его устройство и характер взаимоотношений между его составными частями и центральной властью. Существуют две основные формы государственного устройства: унитарная и федеративная. В унитарных государствах обособление частей в основном носит лишь административно-управленческий характер, их органы самостоятельную политику не вырабатывают. В федеративном государстве имеются высшие органы государственной власти и управления, как у государства в целом, так и у его субъектов;

Можно выделить наиболее общие черты, которые характерны для большинства федеративных государств:

- территория федерации состоит из территорий её отдельных субъектов;
- в союзном государстве верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам. Компетенция между федерацией и её субъектами разграничивается союзной конституцией;
- субъекты федерации обладают правом принятия собственной конституции, имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы;
- основную общегосударственную внешнеполитическую деятельность в федерациях осуществляют союзные государственные органы. Они официально представляют федерацию в межгосударственных отношениях.
- обязательным признаком федеративной формы считается двухпалатная структура союзного парламента. Одна палата рассматривается как орган общесоюзного представительства, депутаты в неё избираются со всей страны. Вторая палата призвана представлять интересы членов федерации.
- на сегодняшний день в мире насчитывается более 20 федераций, расположенных на пяти континентах, с совокупным населением около двух млрд. человек.

Россия по форме своего государственного устройства является федерацией. Федеративное устройство России имеет свою историю и фактически начинается с 1918 года. Однако, нужно признать что идеи федерализма в рамках РСФСР и СССР, очень часто были лишь декларативными, фактически государство управлялось из центра и характеризовалась строгой иерархией органов управления.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. стало началом нового этапа построения федерализма как формы реальной демократизации власти. Конституция России 1993 г. четко определила ее конституционно-правовой статус, провозгласила равноправие субъектов Федерации, заложила базовые принципы и основные рамки построения подлинной федерации. С начала 90-х гг. Россия вошла в длительный переходный период, в рамках которого ведется поиск форм взаимодействия национальных аспектов государственного устройства с чисто экономическими и территориальными, что выражается в создании федеральных округов, изменении способа формирования Совета Федерации, приведении регионального законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и т.д.

Наиболее важные принципы России как федеративного государства таковы: верховенство Конституции и федеральных законов; равноправие субъектов Федерации; государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; равноправие и самоопределение народов.

Принципы устройства федеративного государства относятся к основополагающим конституционным основам и определяют всю систему отношений между федеральным центром и субъектами Федерации.²⁵⁶

²⁵⁶ Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. М.: Право. 2001. - 125 с