



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

С.В. Нарутто*

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ

Аннотация. В статье раскрываются основы конституционного строя России сквозь призму правовых позиций Конституционного Суда РФ. На примерах судебной практики иллюстрируются содержательные аспекты политических, социально-экономических и духовных основ конституционного строя. Особое внимание уделяется анализу таких основ конституционного строя, как демократическое государство; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; республиканская форма правления; разделение властей; единство государственной власти; государственный суверенитет; идеологическое и политическое многообразие, многопартийность; федеративное государство; самостоятельность местного самоуправления; правовое государство. К социально-экономическим основам конституционного строя, наиболее исследованным в конституционном судопроизводстве, относятся: свобода экономической деятельности; единство экономического пространства; поддержка конкуренции; признание многообразия форм собственности и их равной защиты; социальный характер государства. Духовные основы конституционного строя Конституционный Суд раскрывает чаще всего через анализ содержания светского характера государства. Практически по всем из основ конституционного строя сформулированы правовые позиции Конституционного Суда, которые обогащают лаконичные положения российской Конституции, служат ориентиром для законодателя и правоприменителя, а также иных, включая негосударственных, участников публичных правоотношений.

Ключевые слова: конституционный, федерализм, демократия, идеология, право, социальный, светский, политика, экономика, партии.

© Нарутто Светлана Васильевна

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[svetanarutto@yandex.ru]

123995, Россия, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ
в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ
«Роль судебной практики в модернизации российского федерализма
и местного самоуправления», проект № 12-03-00369



Основы конституционного строя как правовой институт занимает ведущее место в системе отрасли конституционного права России. Это своеобразная «конституция в конституции». Под *основами конституционного строя* понимаются основополагающие принципы устройства общества и государства, обеспечивающие подчинение государства праву и устанавливающие пределы вмешательства государства в жизнь гражданского общества. Основы конституционного строя определяют содержание правового воздействия на все сферы жизни общества, влияют на развитие всей правовой системы РФ. Согласно ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя. Они не могут быть изменены Федеральным Собранием РФ. В случае необходимости изменения норм главы I «Основы конституционного строя» требуется пересмотр Конституции РФ в целом.

Категорией «основы конституционного строя» характеризуются не только основополагающие принципы устройства всего российского государства, но и его составных частей — субъектов РФ. Конституционный Суд РФ в целом ряде своих решений использует эту категорию в отношении республик¹. Основы конституционного строя отражаются в региональных учредительных документах, и как правильно отмечает Н.А. Михалева, в качестве конституционно-правового института представляют собой системное единство норм федеральной Конституции и региональных основных законов, закрепляющих фундаментальные принципы организации общественного и государственного устройства².

Конституционный Суд РФ многократно оценивал соответствие положений тех или иных нормативных актов основам конституционного строя по самым разным направлениям при осуществлении различных полномочий, и прежде всего принципы, характеризующие власть в государстве³.

В зависимости от сфер жизни общества основы конституционного строя можно подразделить на три группы — политические; социально-экономические и духовные.

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

² Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. С. 62 и далее.

³ См. об этом: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011; Несмеянова С.Э. Основы конституционного строя Российской Федерации в решениях Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 4. С. 8.

Политические основы конституционного строя. К ним относятся: демократическое государство; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; республиканская форма правления; разделение властей; единство государственной власти; государственный суверенитет; идеологическое и политическое многообразие, многопартийность; федеративное государство; самостоятельность местного самоуправления; правовое государство.

Социально-экономические основы конституционного строя: свобода экономической деятельности; единство экономического пространства; поддержка конкуренции; признание многообразия форм собственности и их равной защиты; признание и охрана земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; социальный характер государства.

Духовные основы конституционного строя: идеологическое многообразие; светский характер государства.

Демократическое государство. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Данная норма закрепляет главный принцип построения государственной власти в России — принцип народовластия. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа, согласно ст. 3 Конституции РФ, наряду со свободными выборами является референдум.

Конституционный Суд подчеркивает, что Конституция РФ «исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга». Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции (референдум — свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов ст. 32 Конституции, 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 референдуме»⁴.

В решениях Конституционного Суда отмечается, что в результате свободных выборов

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П.



как высшего непосредственного выражения власти народа на основе волеизъявления большинства, «органы и должностные лица становятся носителями государственной власти... и осуществляют свои полномочия в пределах и формах, определяемых Конституцией РФ и законами»⁵.

Демократия как политическая форма осуществления государственной (публичной) власти в обществе основана на принципах народовластия, свободы личности и уважения прав человека, гражданского контроля над органами публичной власти.

Конституционный Суд подчеркивает, что в основе взаимоотношений личности и публичной власти лежит конституционный принцип *взаимного доверия*, который требует обеспечения государством уверенности граждан в том, что выборы как одна из высших форм непосредственного выражения народом своей власти достигают цели. «Только при условии подлинно свободного волеизъявления избирателей и его неискаженной фиксации в формализованных итогах голосования, результатах выборов выборные органы и должностные лица публичной власти могут рассматриваться как органы демократического представительства народа. Соответственно, в условиях демократического правового государства гражданину как избирателю во всяком случае не может быть отказано в праве на осуществление в тех или иных установленных законом формах, включая юрисдикционные, контроля над процедурами, связанными с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, а также в возможности правомерного реагирования на выявленные нарушения, — в противном случае он оказывался бы в положении не равноправного субъекта, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице его органов, а лишь объекта государственной деятельности, что противоречит конституционному требованию уважения и охраны государством достоинства личности во всех сферах, включая политические отношения»⁶.

В решениях Конституционного Суда РФ выделяются следующие *признаки демократии*: 1) легитимный характер политической власти и законность ее действий; 2) наличие представительных органов, формируемых на основе всеобщих свободных и периодических выборов; 3) реальное осуществление политических и иных прав и свобод человека; 4) защищенность человека от произвола и беззакония;

5) отсутствие единой, обязательной для всех членов общества официальной идеологии; 6) свобода СМИ, отказ от цензуры; 7) существование парламентских и оппозиционных политических партий, профсоюзных, молодежных, женских и других общественных объединений; 8) учет интересов меньшинства, национальных и иных особенностей населения; 9) гражданский контроль за деятельностью органов власти; 10) разделение государственной власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Исходя из этой ценности, Конституция РФ закрепляет обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. «Осуществляя правовое регулирование в той или иной сфере общественных отношений, федеральный законодатель связан конституционными требованиями к порядку принятия и содержанию федеральных законов, обязывающими его обеспечивать баланс конституционно значимых ценностей исходя из того, что в Российской Федерации как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства» (ч. 1 ст. 1, ст. 2 Конституции РФ)⁷.

Конституция РФ исходит из того, что государство не предоставляет людям их основные, т.е. конституционные, права и свободы. Эти права принадлежат людям от рождения и не могут приобретаться от государства. Основой прав и свобод является человеческое достоинство, которое предопределяет недопустимость произвольного вмешательства в сферу автономии личности и создает условия как для демократического устройства общества, так и для всестороннего развития человека⁸.

Обеспечение условий для реализации прав и свобод личности и их защита в функции всех органов государственной власти и органов местного самоуправления. Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации осуществляются согласно общепризнанным принципам и нор-

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П.

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2013 г. № 13-П.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2011 г. № 27-П.



мам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Республиканская форма правления РФ закреплена в ст. 1 Конституции и означает, что высшие органы государственной власти избираются гражданами (Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) либо формируются представительным органом (Правительство РФ).

Республиканская форма правления определяет принципы организации органов государственной власти, саму их организацию, порядок формирования и функционирования, а также характер их взаимодействия в единой системе государственной власти. Исходя из этого, законодатель обязан предусмотреть такую организацию государственной власти, включая порядок и условия формирования ее органов, которые гарантировали бы защиту от искажения демократической природы конституционного строя РФ⁹.

Конституционный Суд отмечает, что республиканская власть представляет интересы народа¹⁰, выражает его волю. Этим обусловлено особое место федерального парламента и парламентов субъектов РФ как органов народного представительства, осуществляющих законодательную власть, его самостоятельность и независимость его членов от чьих бы то ни было указаний¹¹. Республиканская форма правления ограничивает публичную власть, ставит ее и государство в зависимое от народа положение, в силу чего государственная служба не может притязать на обособление от народовластия и на такую стабильность, которая обращалась бы в сословную замкнутость служащих. Именно от решений республиканской власти, представляющей интересы народа, зависят объем служебных функций и количество служащих¹².

Разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную предусмотрено ст. 10 Конституции РФ. Органы каждой из ветвей государственной власти действуют самостоятельно в рамках установленной Конституцией и законом компетенции, не вмешиваясь в полномочия другой и не подчиняясь ей.

Соблюдение принципа разделения властей постоянно находится в поле зрения Конституционного Суда РФ. Определяя конституционность полномочий органов власти, Суд руко-

водствуется, прежде всего, данным принципом. Так, Суд указал, что передача законодателем Правительству РФ неопределенных по объему полномочия, и реализация их Правительством произвольным образом привели бы к нарушению принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Предметом делегирования во всяком случае не может быть нормотворчество по тем вопросам, регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ относится к исключительной прерогативе законодателя¹³. Также в силу принципа разделения властей к сфере законодательного регулирования относится утверждение бюджета, установление состава доходов и расходов бюджета¹⁴.

Анализируя полномочия Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти, Конституционный Суд указал, что принцип разделения властей в сфере правового регулирования предполагает разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство РФ, которое не вправе, как и другие органы исполнительной власти, устанавливать не предусмотренные федеральным законом основания уголовной ответственности¹⁵. Руководствуясь принципом разделения властей, Суд признал неконституционным пункт 100 Регламента Правительства РФ, конкретизирующий нормативное содержание конституционного права законодательной инициативы¹⁶.

Во многих решениях Конституционного Суда отмечается особая роль, предназначение и функции суда в системе разделения государственной власти в Российской Федерации¹⁷.

Целью осуществления разделения властей является обеспечение сбалансированности полномочий и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица. Принцип разделения властей, как отметил Конституционный Суд, предполагает не только распределение властных полномочий между органами различных ветвей государственной власти, но и взаим-

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 25-П.

¹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2008 г. № 2-П.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2007 г. № 292-О-П.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П.

¹⁷ См., напр.: Постановления Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № 25-П; от 25 февраля 2004 г. № 4-П; от 17 марта 2009 г. № 5-П и др.



ное уравнивание ветвей власти, невозможность ни для одной из них подчинить себе другие. В том виде, как он закреплен в Конституции РФ, данный принцип не допускает сосредоточения функций различных ветвей власти в одном органе¹⁸.

Единство государственной власти органично сочетается с конституционным принципом разделения властей, поскольку любая из функций органов государственной власти — законодательная, исполнительная или судебная, является функцией по осуществлению единой государственной власти. Компетенция органов власти в совокупности охватывает все функции государства, что свидетельствует о единстве государственной власти.

Это единство обусловлено принадлежностью всей власти в Российской Федерации исключительно ее многонациональному народу и обязанностью государства признавать, соблюдать и защищать права человека. Согласно позиции Конституционного Суда, «в силу того, что единственным источником, из которого проистекают три ветви власти, и носителем воплощаемого ими суверенитета является многонациональный народ РФ, в условиях разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) не допускается их противоборство»¹⁹.

Государственный суверенитет. Единство системы государственной власти выступает в качестве одного из важнейших проявлений суверенитета РФ, под которым понимается свойство государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на своей территории и за ее пределами, на международной арене. Государственная власть является единственной политической властью, обладающей правом от имени народа издавать общеобязательные акты и требовать их исполнения, включая применение принудительных мер.

Конституционный Суд неоднократно обращался к вопросу о понятии суверенитета, отмечая, что суверенитет, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой качественный признак РФ как государства, характеризующий его конституционно-правовой статус. Конституционный Суд исключил существование двух уровней

суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью²⁰. Таким образом, Конституционный Суд подтвердил отсутствие суверенитета у республик и иных субъектов РФ.

Выражением верховенства государственной власти является верховенство на территории России Конституции РФ и федеральных законов. Все иные акты, включая конституции, уставы и законы субъектов РФ, должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

Идеологическое и политическое многообразие, многопартийность — важные составляющие конституционного строя.

Демократический конституционный строй предполагает идеологическое многообразие, которое означает возможность свободного сосуществования в обществе различных политических взглядов, концепций, идеологий. Как указал Конституционный Суд, реально гарантированная свобода выражения разнообразных взглядов, мнений, убеждений, свобода критики, оппозиции являются конкретным показателем демократизма общества²¹.

В Конституции РФ устанавливается запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13). В этом проявляется гуманистическая сущность демократического государства, обеспечивающего свободное выражение индивидом своего мнения, терпимость по отношению к другим взглядам.

Разные социальные группы населения для выражения своих взглядов и защиты интересов могут объединяться в общественные объединения, включая политические партии. Возможность различных партий и иных политических сил законными средствами бороться за власть, активно участвовать в общественной жизни страны, влиять на проводимую государством политику, на содержание принимаемых им решений характеризуется как политическое многообразие (плюрализм).

Как указал Конституционный Суд, деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни обще-

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. № 16-П.

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П.

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П.



ства, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы²². Политические партии, являющиеся необходимым институтом представительной демократии, в открытой легальной борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом влиять на государственную власть, участвовать в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью. В отличие от других объединений, действующих на политической арене (профессиональных и предпринимательских союзов, так называемых групп давления и т.п.), партии, преследуя собственные политические цели, открыто борются за места в парламенте и правительстве, дающие возможность осуществлять управление государством, а через него — всем обществом. Консолидируя политические интересы граждан, они способствуют формированию политической воли народа. В конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия²³.

Федерализм признается одной из основ конституционного строя и характеризуется сложным государственным устройством России. Федеративное устройство РФ основано на следующих принципах: 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 РФ; равноправие субъектов РФ в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Сущность российского федерализма постоянно детализируется в решениях Конституционного Суда. Прежде всего Конституционный Суд подчеркнул конституционный, а не конституционно-договорной или договорной характер РФ²⁴.

Конституционный Суд отметил, что взаимоотношения с субъектами РФ должны строиться с учетом конституционных основ федеративного устройства, в частности, без нару-

шения принципа равноправия субъектов²⁵ как формального равенства в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равенство возможностей, но не реально приобретенных полномочий²⁶.

Из конституционного принципа федерализма вытекают взаимные права и обязанности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, необходимость их согласованной деятельности по обеспечению соответствия нормативных актов субъектов Конституции РФ и федеральным законам. В силу этого федеральный законодатель должен установить такой контрольный механизм, который обеспечивал бы эффективное исполнение органами государственной власти субъектов РФ их конституционной обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы и не допускать принятия противоречащих им законов и иных нормативных актов²⁷.

Особое значение имеет позиция Конституционного Суда о том, что отказ в признании суверенитета за субъектами РФ не означает отрицание принадлежности им всей полноты государственной власти, которой они — вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов — обладает в силу ч. 3 ст. 5 и ст. 73 Конституции РФ, и не является отказом от принципа федерализма²⁸.

К политическим основам конституционного строя относится **самостоятельность местного самоуправления**. Местное самоуправление рассматривается Конституционным Судом как проявление народовластия, один из элементов политической системы общества, благодаря которому наряду с общегосударственными гарантируются и местные интересы, непосредственно связанные с решением вопросов обеспечения жизнедеятельности населения отдельных муниципальных образований²⁹.

В решениях Конституционного Суда принцип самостоятельности местного самоуправления рассматривается как безусловное тре-

²² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П.

²³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П.

²⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

²⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1996 № 16-П.

²⁶ Несмеянова С.Э. Указ. соч. С. 8.

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П.

²⁹ Подробнее см.: Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: НОРМА, 2008.



бование децентрализации публичной власти, связанное с приближением последней к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения³⁰, а само по себе местное самоуправление — одним из уровней публичной власти, а также формой территориальной самоорганизации населения³¹.

В Постановлении от 16 октября 1997 г. Конституционный Суд подчеркнул, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления, обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, самостоятельности населения в выборе структуры органов местного самоуправления должны быть обеспечены и защищены от возможных злоупотреблений своими полномочиями органами и выборными должностными лицами местного самоуправления, а также от необоснованного вмешательства в их деятельность³².

Важные для развития конституционализма позиции Конституционного Суда содержатся в решениях, касающихся принципа **правового государства**. Конституция объявляет Россию правовым государством (ст. 1), которое характеризуется, прежде всего, подчинением праву, Конституции и законам, признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью, защитой человека от произвола публичной власти.

В частности, Суд определил данный принцип как обязанность государства «признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность»³³, указав, что «правовое государство по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно обеспечивает безопасность граждан, охрану и защиту их прав и законных интересов, эффективное восстановление в правах»³⁴.

В решениях Конституционного Суда принцип правового государства анализируется через призму соблюдения его основных признаков: верховенства права; равенства всех перед законом и судом; защиты прав и свобод чело-

века и гражданина, возмещения вреда, причиненного им публичной властью; разделения властей; независимости суда; признания общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров РФ частью российской правовой системы.

Социально-экономические основы конституционного строя составляют закрепленные в главе 1 Конституции РФ главные черты экономических отношений, которые характеризуют Россию как социальное рыночное государство. Они довольно часто являются предметом защиты в конституционном судебном процессе.

Так, Конституционный Суд указывал, что **свобода экономической деятельности** предполагает: равенство прав хозяйствующих субъектов³⁵; свободу экономического выбора, т.е. свободный выбор рода деятельности и профессии; свободу рынка труда³⁶, в т.ч. право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства³⁷; право на объединение, в т.ч. в коммерческие объединения; право на свободу договора³⁸; право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами³⁹; неприкосновенность собственности⁴⁰; отсутствие излишних административных барьеров в виде неоправданно частых проверок, лицензирования, сертификации и пр.⁴¹; гарантированность судебной защиты прав в экономической сфере⁴².

Нормальное функционирование рыночной экономики требует **единства экономического пространства**, которое обеспечивается свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, а также установлением правовых основ единого рынка (п. «ж» ст. 71), закреплением в Конституции принципа верховенства федерального закона (ст. 4). Реализация данного принципа актуальна в условиях федеративного государства. Конституционный Суд отмечал, что принцип единства экономического пространства, имеющий своим

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. № 17-П.

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П.

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 13-П.

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П.

³⁹ Постановления Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П, от 1 марта 2012 г. № 6-П.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2011 г. № 7-П.

⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П.

⁴² Постановление Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № 25-П.

³⁰ См., напр.: Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

³¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П.

³² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П.

³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2001 г. № 6-П.

³⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 ноября 2002 г. № 15-П.



предназначением экономическое обеспечение государственного единства и государственной целостности РФ, предполагает осуществление такого законодательного регулирования экономических отношений, включая финансовые отношения, которое способствовало бы достижению указанному принципу и поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций РФ и субъектов РФ⁴³.

В решениях Суда отмечается значение **поддержки конкуренции** для поддержания рыночных механизмов и контроля монополии. Данный конституционный принцип обязывает государство создавать условия для эффективного функционирования товарных рынков, предупреждать и пресекать монополистическую деятельность и недобросовестную конкуренцию, противодействовать недопущению, ограничению, устранению конкуренции со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций⁴⁴. При этом государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции⁴⁵.

Конституционный Суд указывает на особую значимость для экономической системы России **многообразия форм собственности**. Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Судом РФ выработано немало правовых позиций в отношении права на частную собственность, которые затрагивают следующие аспекты: отнесение права частной собственности к основам конституционного строя⁴⁶; расширение круга объектов права собственности⁴⁷; урегулирования законом принципов отношений собственности в соответствии с принципами правового государства, на основе юридического равенства и справедли-

вости⁴⁸; равенства граждан⁴⁹; свободы договора⁵⁰; свободы и неприкосновенности частной собственности⁵¹; неабсолютизации права на частную собственность⁵²; соблюдение баланса публичного и частного интереса при регулировании, осуществлении и обеспечении права на частную собственность⁵³ и другие.

Одной из экономических основ конституционного строя Конституция называет признание и охрану земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Земля и другие природные ресурсы как естественные богатства, достояния всенародного значения требуют бережного отношения и рационального использования. Конституционный Суд РФ исходит из того, что данное требование, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений; оно является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей⁵⁴.

Конституция определяет Россию как **социальное государство**, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Социальное государство берет на себя обязанность гарантирования социального равенства, справедливости, благополучия своих граждан, их социальной защищенности. Данные положения находят свое отражение в решениях Конституционного Суда, связывающего принципы правового демократического государства с социально ориентированной рыночной экономикой, с целью создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека⁵⁵.

⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П.

⁴⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П.

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П.

⁴⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 2011 г. № 7-П.

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2000 г. № 8-П.

⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2012 г. № 11-П.

⁴⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П.

⁵⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П.

⁵¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 20 мая 1997 г. № 8-П, от 16 июля 2008 г. № 9-П, от 31 января 2011 г. № 1-П.

⁵² Постановления Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П, от 12 мая 1998 г. № 14-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 12 мая 2011 г. № 7-П.

⁵³ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П.

⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П.

⁵⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2010 г. № 22-П.



Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что принцип равенства требует фактической способности человека действовать, исходя из правовых принципов справедливости и соразмерности. Равенство должно достигаться посредством справедливого дифференцированного регулирования. Так, «если в силу возраста, состояния здоровья, по другим не зависящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества»⁵⁶. Признав гражданина-вкладчика экономически слабой стороной договора банковского вклада, Конституционный Суд РФ указал на возможность предоставления гражданину определенных гарантий с целью реального обеспечения соблюдения принципа равенства⁵⁷.

В решениях Суда находят поддержку основные направления социальной политики государства, закрепленные в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ: охрана труда и здоровья людей⁵⁸; установление гарантированного минимального размера оплаты труда⁵⁹; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан⁶⁰; развитие системы социальных служб⁶¹; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты⁶².

Принцип **идеологического многообразия** рассматривается Конституционным Судом не только как политическая основа конституционного строя, но и духовная. Так, Суд называет одной из важнейших форм духовно-нравственного самоопределения личности религиозную свободу⁶³.

Признание идеологического многообразия означает, что при отсутствии единой официальной идеологии каждый может придерживаться любых идей и взглядов, развивать и распро-

странять их. Государство не может навязывать гражданам какую-либо идеологию, делать ее официальной, обязательной для всех.

Вместе с тем государство может устанавливать определенные рамки пропаганды каких-либо идей, осуществления определенных действий, в частности, в связи с противодействием экстремистской деятельности в форме пропаганды нацистской атрибутики или символики, социального, расового, национально-религиозного или языкового превосходства⁶⁴. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 8-П отмечается, что «захоронение лица, принимавшего участие в террористическом акте, в непосредственной близости от могил жертв его действий, совершение обрядов захоронения и поминовения с отданием почестей как символу, как объекту поклонения, с одной стороны, служат пропаганде идей террора, а с другой — оскорбляют чувства родственников жертв этого акта и создают предпосылки для нагнетания межнациональной и религиозной розни».

Одной из основ конституционного строя РФ, защищаемым Конституционным Судом, является принцип **светского государства**. Конституция провозглашает Российскую Федерацию светским государством, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны между собой (ст. 14). Конституцией гарантируется право каждого на свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (ст. 28).

В ряде решений Конституционный Суд подчеркивает необходимость поддержания баланса интересов в светском государстве. Так, в Постановлении от 5 декабря 2012 г. № 30-П Суд говорит о том, что нужно принимать во внимание «сочетание в религиозной свободе индивидуальных (личных) и коллективных, а также частных и публичных начал», поэтому «нормативный порядок реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания ... требует соотнесения с порядком реализации иных конституционных прав, в том числе в социально-политической сфере, и обязывает как законодателя, так и правоприменителя, включая суд, обеспечивать разумный баланс интересов верующих и религиозных объединений,

⁵⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П.

⁵⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П.

⁵⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 2-П.

⁵⁹ Постановления Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2008 г. № 11-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, и др.

⁶⁰ Постановления Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2012 г. № 31-П, от 22 марта 2007 г. № 4-П, от 15 декабря 2011 г. № 28-П.

⁶¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20 октября 2010 г. № 18-П.

⁶² Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2013 г. № 13-П.

⁶³ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2012 г. № 30-П.

⁶⁴ Постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 № 4-П, от 03.03.2004 г. № 5-П.



с одной стороны, и светских политических и государственных институтов — с другой, не посягая при этом на само существо данного права и не создавая препятствий для его реализации».

Особое внимание Конституционный Суд уделяет вопросу соотношения религии и политики, подчеркивая при этом, что «конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, т.е. органы публичной (политической) власти, не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления; религиозные объединения, в свою очередь, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в деятельности политических партий и политических движений, оказывать им материальную и иную помощь, а также участвовать в выборах, в том числе путем агитации и публичной поддержки тех или иных политических партий или отдельных кандидатов. Это не препятствует приверженцам того или иного вероисповедания, в том числе священнослужителям, наравне с другими гражданами участвовать в народном волеизъявлении путем голосования. Сторонники той или иной религии имеют свободу выбора и выражения своих политических убеждений и политических интересов, принятия решений и осуществления соответствующей деятельности, но не в качестве членов религиозных объединений, а непосредственно в качестве граждан или членов политических партий.

Таким образом, в Российской Федерации как демократическом и светском государстве религиозное объединение не может подменять политическую партию, оно надпартийно и непартийно, партия же в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна»⁶⁵.

Вопрос о соотношении религии и политики затрагивает аспект проведения публичных мероприятий. В Суде оспаривался ряд положений Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которым публичные богослужения, другие ре-

лигиозные обряды и церемонии, проводимые вне культовых зданий или сооружений и других предусмотренных законом мест, осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций. Заявитель оспаривал обязанность организаторов публичного религиозного мероприятия предварительного уведомления, которое, по его мнению, представляет собой излишнее вмешательство государства в реализацию гражданами прав на свободу вероисповедания и свободу собираться мирно и без оружия. Конституционный Суд не усмотрел в данной норме неконституционность, пояснив, что в связи с проведением публичного религиозного мероприятия не исключается потенциальная опасность нарушения общественного порядка, а следовательно, причинения ущерба нравственному и физическому здоровью граждан. Это требует должного контроля со стороны органов публичной власти. Поэтому установление уведомительного порядка для публичного религиозного мероприятия не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан.

Вместе с тем Суд указал, что распространение на любые молитвенные и религиозные собрания, проводимые вне специально отведенных для этого мест, правового режима митингов, демонстраций и шествий противоречит конституционным принципам равенства, справедливости и соразмерности. Проведение публичных религиозных мероприятий, не требующих от органов публичной власти принятия мер по обеспечению общественного порядка и безопасности, позволяет предусмотреть для них менее строгий правовой режим. Законодателю надлежит внести изменения исходя из того, что не все виды публичных религиозных мероприятий требуют принятия мер безопасности. До внесения изменений не следует применять уведомительный порядок к религиозным собраниям, не требующим указанных мер⁶⁶.

Конституционный Суд отметил, что государство вправе предусмотреть определенные преграды, с тем чтобы не предоставлять статус религиозной организации автоматически, не допускать легализации сект, нарушающих права человека и совершающих незаконные и преступные деяния, а также воспрепятствовать миссионерской деятельности (в том числе в связи с проблемой прозелитизма), если она несовместима с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам, а именно сопро-

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П.

⁶⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2012 г. № 30-П.



вождается предложением материальных или социальных выгод с целью вербовки новых членов в церковь, неправомерным воздействием на людей, находящихся в нужде или в бедственном положении, психологическим давлением или угрозой применения насилия и т.п.⁶⁷

Конституционный Суд сформулировал критерии, исходя из которых следует решать вопрос о том, в каких пределах требования законодательства, относящиеся к порядку создания религиозных организаций, могут быть предъявлены и при перерегистрации религиозных организаций, учрежденных и действовавших до его вступления в силу. Согласно правовым позициям Суда, вводимые федеральным законодателем меры, относящиеся к учреждению, созданию и регистрации религиозных организаций, не должны искажать само существо свободы вероисповедания, права на

объединение и свободы деятельности общественных объединений, а возможные ограничения, затрагивающие эти и иные конституционные права, должны быть справедливыми и соразмерными конституционно значимым целям⁶⁸.

Рассмотренные основы конституционного строя являются отправной правовой базой, прежде всего, для федеральных и региональных законодателей и правоприменителей, а также для органов местного самоуправления. Как верно пишет Н.А. Михалева, основополагающие конституционные принципы служат критерием правомерности действий физических и юридических лиц, государственных и муниципальных органов власти, общественных и религиозных объединений, неправительственных организаций, т.е. всех участников публично-правовых отношений⁶⁹.

Библиография:

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. — М.: Норма, Инфра-М, 2011.
2. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. — М.: НОРМА, 2008.
3. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М.: ЮРКОМПАНИ, 2010.
4. Несмеянова С.Э. Основы конституционного строя Российской Федерации в решениях Конституционного Суда // Журнал конституционного правосудия. — 2008. — № 4.

References (transliteration):

1. Bondar' N.S. Sudebnyi konstitucionalizm v Rossii v svete konstitucionnogo pravosudiviya. — М.: Norma, Infra-M, 2011.
2. Bondar' N.S. Mestnoe samoupravlenie i konstitucionnoe pravosudie: konstitucionalizaciya municipal'noi demokratii v Rossii. — М.: NORMA, 2008.
3. Mihaleva N.A. Konstitucii i ustavy sub'ektov Rossiiskoi Federacii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). — М.: YuRKOMPANI, 2010.
4. Nesmeyanova S.E. Osnovy konstitucionnogo stroya Rossiiskoi Federacii v resheniyah Konstitucionnogo Suda // Zhurnal konstitucionnogo pravosudiviya. — 2008. — № 4.

Материал получен редакцией 4 июля 2013 г.

⁶⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П.

⁶⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2000 г. № 46-О.

⁶⁹ Михалева Н.А. Указ. соч. С. 64.