

Гражданское общество не должно противостоять государству, а находиться с ним в тесном взаимодействии, только правовое государство может гарантировать невмешательство государственных должностных лиц в частную жизнь граждан, гарантировать им свободу выбора, соблюдение других гражданских прав, так как в правовом государстве по отношению к гражданам применяется принцип «разрешено всё, что не запрещено законом». Здесь трудно переоценить роль закона как элемента формирования и функционирования правового государства.

*Зайцев Леонид Николаевич,
старший преподаватель, Костромской государственной
университет*
*Zaitsev Leonid Nikolayevich,
senior lecturer, Kostroma State University*
zln15@yandex.ru

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**REALIZATION OF POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS
OF MAN AND CITIZEN IN THE CONSTITUENT ENTITIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION
(ON THE EXAMPLE OF THE KOSTROMA REGION)**

В статье рассматриваются особенности закрепления политических прав и свобод человека и гражданина в уставе субъекта Российской Федерации Костромской области. Данная проблематика имеет многогранный характер.

In the article features of secure political rights and freedoms of man and citizen in the charter of the subject of the Russian Federation of the Kostroma region. This problem is multifaceted.

Конституция РФ, субъект федерации, политические права и свободы, участие граждан в управлении делами государства, конституционные гарантии.

Constitution of the Russian Federation, federation subject, political rights and freedoms, the participation of citizens in state administration, constitutional guarantees.

Институт прав и свобод человека и гражданина занимает центральное место в Конституции РФ, конституциях и уставах субъектов РФ.

Политические права и свободы наряду с личными принадлежат к первому поколению прав человека, поскольку они были провозглашены еще буржуазно-демократическими революциями и впервые были закреплены и получили юридическое признание в первых конституциях США,

Франции, других государств в качестве естественных и неотчуждаемых прав человека и гражданина¹.

Непосредственная реализация политических прав и свобод начинается с их признания государством и соответствующей нормативно-правовой регламентации, Россия, базируясь на международно-правовых актах, закрепляет основные политические права и свободы на конституционном уровне, что придает им высшую юридическую силу в отношении правотворческой, правоисполнительной, правоохранительной деятельности всех государственных органов и должностных лиц.

Справедливо отмечает Н. М. Добрынин, что большинство политических прав и свобод в России принадлежит гражданам России. Исключением является право на объединение, гарантированное ст. 30 Конституции Российской Федерации: оно принадлежит каждому человеку, законно находящемуся на территории России².

Подходы Конституции Российской Федерации 1993 года к институту прав и свобод человека и гражданина нашли свое отражение и в учредительном акте субъекта Российской Федерации – Уставе Костромской области, принятом 17 апреля 2008 года³ (Далее Устав).

Поскольку в соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, то с учетом федеративного устройства государства и в соответствии со ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации, определяющих компетенции Российской Федерации и ее субъектов, – совершенно не обязательно было текстуально воспроизводить вторую главу Конституции РФ, касающуюся основных прав и свобод человека и гражданина, поскольку регулирование прав и свобод отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Следуя буквальному толкованию Конституции РФ, в учредительных актах субъектов РФ должны содержаться только нормы, касающиеся защиты прав и свобод. Отсюда предметом конституционного (уставного) регулирования, как справедливо подчеркивают И. А. Умнова и А. С. Степаненко, не могут быть сами права и свободы, а лишь гарантии их реализации, механизмы защиты на региональном уровне⁴.

¹ Киричѐк Е. В. Становление и развитие прав и свобод человека и гражданина: философско-правовое измерение // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2011. № 2(16). С. 17–18.

² Добрынин Н. М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб.пособие. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд.перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2013. С.123.

³ Устав Костромской области от 17 апреля 2008 г. № 300-4 ЗКО (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/ustav> (дата обращения: 3.11.2017).

⁴ Степаненко А. С., Умнова И. А. Легитимность конституций (уставов) субъектов Российской Федерации в контексте их защиты органами конституционного контроля в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. М.: Юрист. 2011. № 4(22). С. 23–29.

Как показывает анализ Устава, то по признаку закрепления в нем правовых норм, касающихся основных прав и свобод человека и гражданина, он относится к группе уставов, в отдельных статьях которых только гарантируется защита прав и свобод, перечисленных в федеральной конституции.

Так, Устав, как и Конституция Российской Федерации, признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно с общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами (ст. 2).

В Уставе зафиксировано, что органы государственной власти Костромской области и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обязаны создавать условия для реализации прав и свобод человека и гражданина на территории Костромской области. В целях обеспечения государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами государственной власти Костромской области и местного самоуправления, их должностными лицами на территории Костромской области законом Костромской области может учреждаться государственная должность Костромской области - Уполномоченный по правам человека в Костромской области.

Реализуя конституционное (уставное) положение, законодатель Костромской области 29 декабря 2010 года принял Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Костромской области», которым должность Уполномоченного учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами государственной власти Костромской области и местного самоуправления, их должностными лицами⁵. Таким образом, Устав признает и гарантирует осуществление всех прав и свобод человека и гражданина в соответствии с федеральной конституцией, подчеркивает их непосредственное действие, указывает на защиту прав и свобод со стороны органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, подчеркивает равноправие граждан.

Если рассматривать конкретно политические права и свободы граждан в законодательстве Костромской области, то необходимо выделить следующие особенности. Как и федеральное законодательство, законодательство Костромской области осуществляет правовое регулирование реализации ряда политических прав и свобод гражданина, гарантированных Конституцией Российской Федерации. В их ряду избирательные права граждан, право на участие в референдуме, свободных выборах, собраниях (сходах), конференциях граждан, право на равный доступ к государственной службе.

Право граждан на участие в выборах и право на участие в референдумах на территории Костромской области реализуются на основе всеоб-

⁵ Об Уполномоченном по правам человека в Костромской области: закон Костромской области от 29 декабря 2010 года № 24-5-ЗКО (с изменениями и дополнениями) // Информационно-правовой портал «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 3.11.2017).

шего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 3 Устава).

Так, Избирательный кодекс Костромской области от 30.12.1998 года обеспечивает реализацию установленных федеральным законодательством гарантий конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в законодательный (представительный) орган государственной власти Костромской области, органы местного самоуправления муниципальных образований в Костромской области, предусматривает дополнительные гарантии в осуществлении гражданами избирательных прав в ходе избирательных кампаний⁶.

Системы проведения референдумов в Костромской области во многом повторяют федеральную модель, но в тоже время обладают, хотя и не принципиальными, различиями.

Порядок проведения референдума Костромской области, местного референдума в муниципальном образовании в Костромской области наряду с федеральным законодательством также регулируется Кодексом о референдумах в Костромской области, принятым Законом от 31 марта 1999 года⁷.

Как отмечает М. А. Липчанская «политические права и свободы обеспечивают гражданам их свободное участие в политических процессах и управлении делами государства»⁸.

Анализ законодательства Костромской области показывает, что все прямо указанные в Конституции РФ права, связанные с участием граждан в управлении делами государства (право избирать и быть избранными; право на равный доступ к государственной службе; право участвовать в отправлении правосудия и др.) нашли свою реализацию и законное место в системе регионального законотворчества.

Устав и другие законы Костромской области четко закрепляют и регламентируют порядок участия граждан области в управлении делами государства⁹.

⁶ Избирательный кодекс Костромской области: закон Костромской области от 30.12.1998 № 39 (ред. от 18.05.2015) // ИПП «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 3.11.2017).

⁷ Кодекс о референдумах в Костромской области: закон Костромской области от 31 марта 1999 года № 58-ЗКО // ИПП «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 3.11.2017).

⁸ Липчанская М. А. Участие граждан в управлении делами государства: современные тенденции через призму научных трудов И. Е. Фарбера // Вестник Саратовской юридической академии. № 4(93). 2013. С. 219.

⁹ О выборах губернатора Костромской области: закон Костромской области от 18 июня 2012 года № 239-5-ЗКО // ИПП «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 05.11.2017); О порядке отзыва губернатора Костромской области: закон Костромской области от 28 декабря 2012 года № 320-5-ЗКО // ИПП «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 05.11.2017); О статусе депутата Костромской областной Думы: закон Костромской области от 08 июня 2009 года № 486-4-ЗКО // ИПП «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 05.11.2017) и др.

В Костромской области право на равный доступ к государственной службе, в частности, регулируется Законом от 3 мая 2005 года «О государственной гражданской службе Костромской области»¹⁰.

Правом участвовать в отправлении правосудия федеральным законодательством также наделены только граждане Российской Федерации.

В Уставе Костромской области зафиксировано, что правосудие в Костромской области осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». В Костромской области действуют федеральные суды, мировые судьи

Костромской области, составляющие судебную систему Российской Федерации. К судам Костромской области относятся мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции Костромской области.

Федеральным законом от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» в редакции от 5 апреля 2016 г. № 98-ФЗ число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в Костромской области определено – 49¹¹.

Законом Костромской области «О порядке назначения и организации деятельности мировых судей в Костромской области» от 27 января 2000 года № 82-ЗКО с последующими изменениями и дополнениями, последнее из которых было внесено 28.10.2014 № 578-5-ЗКО урегулирован порядок назначения мировых судей Костромской области¹².

Что касается закрепленного в статье 33 Конституции Российской Федерации и отвечающее международно-правовым стандартам политического права граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, то как справедливо отмечает Е. В. Киричёк «анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод о том, что праву граждан на обращение в субъектах Российской Федерации не уделяется должного внимания. Свидетельство тому – практически повсеместное отсутствие на региональном уровне законов об обращениях граждан»¹³.

¹⁰ О государственной гражданской службе Костромской области: закон Костромской области от 3 мая 2005 года № 272-ЗКО (в редакции от 30.05.2017 г.) // ИПП «Гарант». URL: <http://constitution.garant.ru/region/zakon> (дата обращения: 05.11.2017).

¹¹ Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ // ИПП «Гарант». URL : <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.11.2017).

¹² О порядке назначения и организации деятельности мировых судей в Костромской области: закон Костромской области от 07.02.2000 № 82-ЗКО (ред. от 28.10.2014) // ИПП «Гарант». URL : <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.11.2017).

¹³ Киричёк Е. В. Политические права и свободы граждан России: федеральный и региональный уровни // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. № 2(24).

После принятия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁴ в Костромской области был отменен ранее действующий региональный закон об обращениях граждан.

В настоящее время в Костромской области отсутствует такой закон, а действует закон от 26.04.2012 года «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка и предоставления государственных услуг на территории Костромской области»¹⁵.

А также действует ряд подзаконных нормативно-правовых актов¹⁶.

В Уставе КО это конституционное право вообще не закреплено, что свидетельствует некоторых пробелах в законотворчестве области.

Вместе с тем следует отметить, что вопросам реализации и гарантий прав граждан на обращения значительное внимание уделяется в работе уполномоченного по правам человека в Костромской области, что можно проследить в ежегодных докладах.

Таким образом, следует сделать вывод, что законодательство о реализации политических прав и свобод граждан в Костромской области сделало в этом направлении только первые шаги. Как показывает анализ федеральных нормативных актов и нормативных актов Костромской области правовые нормы, гарантирующие реализацию политических прав и свобод граждан, то последние являются недостаточно разработанными и неэффективными. Реализация отдельных политических прав и свобод граждан и вовсе осуществляется только в соответствии с федеральными законами (право на объединение, свобода мысли и слова, право на информацию). В Костромской области отсутствуют специальные законы, гарантирующие осуществление этих прав. Необходимо принять законы, подробно регламентирующие порядок реализации в Костромской области отдельных политических прав и свобод (права граждан на объединение, права на информацию, право на обращение и др.), законы, закрепляющие обязанности государственных органов по защите политических прав и свобод, их ответственность за ненадлежащее исполнение этих обязанностей. Также следует и в Уставе уделить этому вопросу большее внимание.

¹⁴ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 18 июля 2012 г.) // ИПП «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.11.2017).

¹⁵ О порядке подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка и предоставления государственных услуг на территории Костромской области: закон Костромской области от 26.04.2012 года №224-5-ЗКО // ИПП «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.11.2017).

¹⁶ Инструкция по работе с обращениями граждан и запросами в администрации Костромской области. Утв. Распоряжением администрации Костромской области от 8.10.2013 г. № 226-ра // ИПП «Гарант». URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 05.11.2017) и ряд ведомственных инструкций.