



И. К. Советов
Е. С. Дерябина

Конституционное ПРАВО

Учебное пособие

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
ВЫСШЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ»
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

И. К. СОВЕТОВ
Е. С. ДЕРЯБИНА

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

ПЕРМЬ
2020

ББК 67.400
С 56

Рецензенты:

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское
и предпринимательское право» *Е. С. Третьякова*
(Пермский филиал НИУ «ВШЭ»);

канд. юрид. наук, доцент кафедры «Конституционное муниципальное
и административное право» *И. Ф. Никитина*
(АНО ВПО «ПСИ»)

Авторы:

канд. юрид. наук, доцент, завкафедрой «Конституционное
муниципальное и административное право АНО ВПО «ПСИ»

И. К. Советов

канд. истор. наук, доцент кафедры «Гражданское
и предпринимательское право» Пермского филиала НИУ «ВШЭ»

Е. С. Дерябина

С 56 Советов, И. К.

Конституционное право : учеб. пособие / И. К. Советов, Е. С. Дерябина ;
АНО ВПО «ПСИ», НИУ «ВШЭ». — Пермь, 2020. — 208 с.
ISBN 978-5-91091-083-0

В учебном пособии раскрыто содержание основных конституцион-
но-правовых норм, входящих в отрасль конституционного права с уче-
том поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации в
2020 году. Даются характеристики основных конституционных ка-
тегорий, представлен анализ современного конституционного законо-
дательства, проблем его реализации.

Адресовано студентам, обучающимся по направлению подготовки
«Юриспруденция», а также всем, кто интересуется современными про-
блемами конституционного права.

ББК 67.400

Печатается по решению научно-методического совета
АНО ВПО «ПСИ»

ISBN 978-5-91091-083-0

© Советов И. К., 2020
© Дерябина Е. С., 2020
© АНО ВПО «ПСИ», 2020
© НИУ «ВШЭ», 2020

ВВЕДЕНИЕ

Изучение конституционного права предусматривается государственным образовательным стандартом для всех высших учебных заведений по направлению подготовки «Юриспруденция» (уровень бакалавриата).

В системе юридических знаний конституционное право является одной из базовых, основополагающих юридических наук. По сравнению с другими отраслями права предмет данной отрасли имеет существенные особенности. Они выражаются в том, что конституционное право регулирует отношения, складывающиеся практически во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и пр. Другие же отрасли воздействуют на общественные отношения в какой-либо одной области или специфической сфере жизни. Изучая курс конституционного права, нужно постоянно учитывать его фундаментальный характер, широкий диапазон связей не только с философскими и политологическими учениями, но и с отраслевыми юридическими науками.

В процессе изучения конституционного права приобретаются теоретические знания об особенностях конституционного строя, правовом положении граждан, формах государственного устройства, организации и функционировании системы органов государства и местного самоуправления в России; вырабатываются способности самостоятельно оценивать явления в государственно-правовой сфере; правильно понимать требования конституционной законности; последующего применения знаний в нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Изучение дисциплины позволит студентам овладеть необходимыми знаниями и умениями для успешного решения задач в процессе своей профессиональной деятельности. В частности, выпускники смогут участвовать в подготовке нормативно-правовых актов органов власти; обосновывать и принимать в пределах должностных обязанностей решения, а

также совершать действия, связанные с реализацией правовых норм; составлять юридические документы; осуществлять экспертно-консультационную деятельность; консультировать по вопросам права; осуществлять правовую экспертизу документов; осуществлять педагогическую деятельность в области права и правовое воспитание. Достижению этих целей будут способствовать материалы, содержащиеся в приложении к учебному пособию.

РАЗДЕЛ I

ОБЩЕЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

ТЕМА I

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И НАУКА

Учебные вопросы

- 1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права.
- 1.2. Конституционно-правовые нормы и институты.
- 1.3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты.
- 1.4. Источники конституционного права России.
- 1.5. Наука конституционного права.

1.1. Понятие, предмет и метод конституционного права

Традиционно термин «конституционное право» в правоведении рассматривается в трех аспектах: как отрасль права конкретного государства, как наука и как учебная дисциплина в системе высшего юридического образования.

Конституционное право является важной составной частью национального права, представляет совокупность правовых норм, установленных и охраняемых государством. В качестве наиболее предпочтительной выделяется характеристика предмета данной отрасли как трехуровневой системы организации общественных отношений. *Во-первых*, это основы общественного строя и политико-территориальное устройство страны. *Во-вторых*, это отношения, возникающие в процессе реализации публичной власти, в том числе путем создания и функционирования образуемых в этих целях выборных органов государственной власти. *В-третьих*, это основы правового статуса человека и гражданина¹.

Основополагающие общественные отношения, определяющие устройство общества и государства, образуют основы об-

¹ См.: Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций: В 9 т. Т. 1. Основы теории конституционного права. М., 2005. С. 28–29.

ественного строя. Регулирование реализации публичной власти осуществляется путем определения устройства государства и организации государственной власти. При этом устанавливаются основополагающие положения, принципы, определяющие качественную характеристику государства. К ним относятся народовластие, государственный суверенитет, разделение властей, форма правления, форма государственно-территориального устройства, а также определение субъектов государственной власти и способов ее реализации. Наконец, для общества как единого организма важным является определение основ правового статуса членов общества, установление принципов взаимосвязи государства и гражданина. Этим объясняется основополагающий характер данной отрасли права.

Особенность предмета конституционного права состоит в том, что конституционно-правовое регулирование общественных отношений в различных сферах жизни, охватываемых данной отраслью, не одинаково.

В одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения (например, правовой статус личности), в других предметом конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений. Это прежде всего отношения, которые связаны с устройством государства, организацией государственной власти, всей политической системы общества и служат основой формирования всех других общественных отношений. Таким образом, предметом конституционного права являются те отношения, которые можно назвать базовыми, основополагающими в каждой из областей жизни. Это отношения, систематизирующие, оформляющие целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Однако есть и такие сферы общественных отношений, где конституционное право работает постоянно и непосредственно, выполняя проблемы отраслевого законодательства или разрешая противоречия между отраслевыми нормами и конституционными.

Применительно к отрасли права конституционное право можно определить как ведущую, центральную отрасль нацио-

нального права, которая представляет собой систему правовых норм, регулирующих важнейшие общественные отношения, механизм осуществления народовластия, и которая характеризуется особым юридическим режимом и предметом регулирования¹.

Как и любая отрасль права, конституционное право воздействует на общественные отношения присущими ему правовыми методами, под которыми понимается совокупность приемов, средств, форм правового воздействия на общественные отношения и их участников. Традиционно в конституционном праве существуют такие методы воздействия на общественные отношения, как установление прав, возложение обязанностей и ответственности, дозволение и запрет.

Основными методами являются метод регулирующего воздействия, предписывающий участникам общественных отношений вести себя определенным образом, и охранительный метод, особенностями которого являются его учредительный, императивный, универсальный характер.

Место конституционного права в системе права. Система права каждого государства состоит из множества отраслей, среди которых конституционное право занимает ведущее место. Оно обусловлено значимостью общественных отношений, регулируемых этой отраслью права, а также тем, что конституционное право находится в центре взаимодействия всех отраслей национального права. В конституционном праве провозглашаются такие положения, которые служат исходными принципами, основами других отраслей права.

Конституционное право приобретает ведущий характер в системе права, так как именно с него начинается формирование (необязательно исторически, но логически последовательно) всей системы национального права, всех отраслей, и в этом заключается его системообразующая роль.

Конституционное право — ведущая отрасль в системе права. Совокупность конституционно-правовых норм закрепляет и регулирует общественные отношения, определяющие принципы

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 13–18.

и общие основы устройства общества и государства, управления общественными процессами, задает ориентиры правового регулирования во всех иных сферах общественных отношений.

1.2. Конституционно-правовые нормы и институты

Конституционно-правовые нормы — это установленные государством общеобязательные правила поведения, которые регулируют отношения и связи в предмете конституционного права.

Конституционно-правовые нормы формируют общеобязательные правила поведения, рассчитанные на определенные условия и многократное действие. Нормы конституционного права имеют общие признаки, присущие всем правовым нормам безотносительно к их отраслевой принадлежности, и особенные, выделяющие их в самостоятельную часть системы права.

Особенность норм конституционного права обуславливается их отраслевой принадлежностью, определяется предметом самой отрасли права.

Отличительными чертами конституционно-правовых норм являются:

1) комплексный характер, что, однако, не подменяет других отраслевых норм (например, деятельность Правительства Российской Федерации регулируется в том числе нормами административного права);

2) особое содержание, определяемое спецификой предмета регулирования;

3) системность и согласованный характер конституционно-правовых норм, что выражается в установлении, уяснении, толковании и применении конституционно-правовых норм;

4) основополагающий источник — конституция, обладающая высшей юридической силой во всей системе права;

5) наличие большого количества норм общерегулятивного характера (нормы-принципы, нормы-дефиниции);

6) особая юридическая природа и учредительный характер предписаний (обладают высшей юридической силой, определяют основы построения всей правовой системы и системы органов государства);

7) особый механизм реализации, который для многих конституционно-правовых норм связан не с возникновением конкретных правоотношений, а с особыми видами отношениями общего характера или правовым состоянием (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ)¹.

Классификация конституционно-правовых норм позволяет подвергнуть их всестороннему анализу, выявить присущие им особенности. Классификация возможна по следующим основаниям:

а) по содержанию, то есть по кругу регулируемых общественных отношений. Одни нормы связаны с основами конституционного строя, другие — с основами правового статуса человека и гражданина, третьи — с федеративным устройством и т. д.;

б) по юридической силе. Это основание находится в прямой зависимости от того, в каком нормативном правовом акте закреплена та или иная норма, от места нормативного акта данного вида в общей системе правовых актов, а также от разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами;

в) по степени определенности содержащихся в нормах предписаний:

- императивные, предписывающие конкретный вариант поведения и не оставляющие права выбора участнику конституционных отношений (ч. 1 ст. 107 Конституции РФ),

- диспозитивные, оставляющие альтернативу при принятии решения субъектом (ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 117 Конституции РФ);

г) по назначению в механизме правового регулирования:

- материальные, закрепляющие основу правоотношений (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ),

- процессуальные, связанные с процедурой реализации нормы (ч. 2 ст. 105 Конституции РФ);

д) по территории, иными словами, нормы, действующие на территории всей Федерации, на территории ее субъектов, в пределах территорий муниципальных образований;

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 15–18.

е) по характеру предписания, содержащегося в норме: управомочивающие, обязывающие, запрещающие.

Система конституционного права образуется конституционно-правовыми институтами — комплексами норм, регулирующих группы однородных общественных отношений. В соответствии со структурой общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, **основными конституционно-правовыми институтами** являются:

- 1) основы конституционного строя Российской Федерации;
- 2) основы правового статуса личности — человека и гражданина;
- 3) федеративное устройство Российской Федерации;
- 4) основы системы органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- 5) местное самоуправление.

1.3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты

Помимо конституционно-правовых норм и институтов конституционное право включает в себя практику их применения, которая выражается в их правовых отношениях. Правоотношения служат главным средством, при помощи которого требования конституционных норм претворяются в жизнь.

Конституционно-правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей. **Круг субъектов** данных отношений очень широк и специфичен. Среди них — народ, государства (Российская Федерация и республики в ее составе, другие субъекты Федерации), органы государственной власти и местного самоуправления, граждане, включая лиц с двойным гражданством, лиц без гражданства и иностранцев, общественные объединения, политические партии и т. п.¹

¹ См.: Бутусова Н. В. Российское государство — субъект конституционного права и конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 2–7; Зенин С. С. Народ как особый субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 16–20.

Особенности предмета и норм конституционного права, субъектов конституционно-правовых отношений порождают многообразные виды соответствующих правоотношений. Для конституционно-правовых отношений характерна значительная доля правоотношений общего характера, а также превалирование правоустановительных отношений перед правоохранительными.

Правоотношения общего характера порождаются прежде всего при реализации норм-принципов, норм-целей — в этих случаях не определяются и не устанавливаются конкретные права и обязанности субъектов. Особым видом конституционно-правовых отношений являются правовые состояния (состояние в гражданстве, состояние субъекта Федерации в ее составе и т. п.), в регулирующих эти отношения нормах четко определяются соответствующие субъекты, однако содержание их прав и обязанностей конкретизируется через массивы иных норм. В многообразии конституционно-правовых отношений выделяются также материальные и процессуальные правоотношения. В материальных правоотношениях реализуется содержание прав и обязанностей, в процессуальных — порядок осуществления правовых действий.

Конституционному праву, в отличие от других базовых отраслей права (гражданского, административного, уголовного), не присуща отдельная процессуальная подотрасль. Однако процессуальные, процедурные нормы играют в конституционном праве также весьма важную роль, особенно в установлении порядка непосредственного волеизъявления народа, формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, значение конституционно-правовых отношений, воплощающих нормы конституционного права в жизнь, трудно принизить. Именно с помощью конституционно-правовых отношений конституционно-правовые нормы претворяются в жизнь, и конституционное право не остается «мертвой» отраслью права, а эффективно регулирует множество важных общественных отношений.

1.4. Источники конституционного права России

Источниками конституционного права РФ являются нормативные правовые акты, посредством которых устанавливаются и приобретают юридическую силу конституционно-правовые нормы.

Нормативные правовые акты, являющиеся источниками конституционного права, многообразны и делятся на виды.

Существуют нормативные правовые акты, действующие на всей территории Российской Федерации, и акты, действующие только на территории конкретного субъекта Федерации или муниципального образования.

В литературе встречается множество иных классификаций. Например, авторы уральской юридической школы все источники конституционного права условно делят на пять групп:

- 1) законодательные (федеральные законы и др.);
- 2) подзаконные (акты палат парламента, указы Президента РФ);
- 3) судебно-правовые (постановления Конституционного Суда РФ);
- 4) договорно-правовые (Федеративный договор);
- 5) международно-правовые (Всеобщая декларация 1948 года)¹.

Тем не менее первая классификация является более удачной и распространенной.

На всей территории Российской Федерации в сфере конституционно-правовых отношений действуют следующие нормативные правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) общепризнанные принципы и нормы международного права, ратифицированные в установленном порядке международные договоры Российской Федерации;
- 3) федеральные конституционные и федеральные законы, законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации;
- 4) нормативные постановления Конституционного Суда Российской Федерации;
- 5) нормативные указы Президента Российской Федерации;

¹ См.: Проблемы науки конституционного права / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 1998. С. 39–51.

6) нормативные постановления Правительства Российской Федерации;

7) регламенты и иные нормативные правовые акты палат Федерального Собрания — парламента Российской Федерации;

8) законы и иные нормативные правовые акты СССР и РСФСР, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ от 1993 года, применяемые в части, не противоречащей Конституции РФ.

На территории субъектов Российской Федерации действуют следующие нормативные правовые акты:

1) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;

2) договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов;

3) постановления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации;

4) законы субъектов Российской Федерации;

5) нормативные правовые акты исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Наконец, на территории муниципальных образований в качестве источников конституционного права применяются уставы соответствующих муниципальных образований.

1.5. Наука конституционного права

Наука конституционного права есть совокупность теорий, идей, взглядов, точек зрения относительно отрасли конституционного права, конституционно-правовых норм и отношений, истории их возникновения и практики их реализации.

Роль любой науки о праве и ее место в системе юридических наук определяются предметом исследования, то есть кругом изучаемых проблем. Предмет науки составляет то, на что направлено исследование в процессе изучения действительности. Наука конституционного права России изучает корреспондирующую ей отрасль права, обращается к теоретическим проблемам, сущности соответствующих явлений, формирует понятия и дает им трактовку, изучает процессы конституционного развития, становления и функционирования конституционно-правовых норм и институтов,

делает прогнозы относительно будущего конституционного права и конституционно-правовых институтов и норм.

Система науки конституционного права — это взаимосвязанное упорядоченное знание о предмете и объектах изучения данной науки, структурированное в соответствии с ее познавательными и практическими задачами. Предмет науки конституционного права, общий понятийный аппарат придают ее системе качество единства и целостности.

Практическое занятие

План

1. Понятие и предмет конституционного права как отрасли российского права. Метод конституционно-правового регулирования.

2. Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности, виды.

3. Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, структура.

4. Система конституционного права. Институты в конституционном праве.

5. Наука конституционного права: понятие, предмет, методы, источники и система.

Дополнительная литература

Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001.

Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2006.

Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. М., 2006.

Конюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006.

Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001.

Контрольные вопросы

1. Конституционное право — отрасль публичного или частного права?

2. Конституционное право — отрасль материального или процессуального права?

3. Конституционное право — отрасль охранительная или регулятивная?

4. Каково соотношение конституционного права и иных отраслей российского права? Каковы функции конституционного права в российском праве?

5. Кратко опишите отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права. Какие точки зрения на предмет конституционного права высказаны в науке? Какая из них, с вашей точки зрения, предпочтительнее?

6. Какие области общественных отношений конституционное право упорядочивает непосредственно, детально, а какие — в общем виде, через иные отрасли права?

7. Найдите в Конституции РФ: декларативные, целевые нормы, нормы-принципы; регулятивные, охранительные, управомочивающие нормы; обязывающие, запрещающие нормы; дефинитивные, коллизионные, гарантийные, отсылочные (бланкетные), оперативные нормы; императивные и диспозитивные нормы. Какие из них следует относить к правовым обобщениям?

8. Охарактеризуйте конституционно-правовые отношения. Выделите основные группы субъектов конституционно-правовых отношений. Могут ли субъектами конституционного права выступать многонациональные народы и этносы?

9. Назовите объекты конституционно-правовых отношений. Есть ли среди них такие, которые присутствуют только в конституционно-правовых отношениях?

10. Какие виды мер правового принуждения присутствуют в конституционном праве? Приведите примеры указанных мер.

Контрольные задания и задачи

1. Что такое гипотеза, диспозиция, санкция нормы? Найдите в Конституции РФ 1993 года примеры норм, состоящих: а) из гипотезы и диспозиции; б) диспозиции; в) гипотезы, диспозиции и санкции. Свои ответы изложите письменно.

2. Перечислите письменно все санкции, содержащиеся в Конституции РФ 1993 года.

3. Друг обратился к вам с просьбой рассказать ему о конституционном праве: что это такое и какое место оно занимает в российском праве. В своем письме дайте ему краткую информацию по этим вопросам.

4. Выпишите из Конституции РФ все термины, обозначающие источники права. Схематично соотнесите их между собой.

ТЕМА 2

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

- 2.1. Понятие, функции и сущность конституции.
- 2.2. Юридические свойства Конституции.
- 2.3. Структура Конституции.
- 2.4. Порядок изменения Конституции. Пересмотр Конституции и принятие конституционных поправок.

2.1. Понятие, функции и сущность конституции

В правоведении под конституцией принято понимать универсальный нормативный правовой акт, имеющий, как правило, форму основного закона, обладающий высшей юридической силой и регулирующий важнейшие общественные отношения в рамках треугольника «личность — общество — государство».

Сущность конституции традиционно раскрывается через рассмотрение ее в качестве политического, юридического и идеологического документа. Если первое выражает основные принципы и правила поведения участников политических отношений, то второе предельно отражает сущность конституции как правового акта, обладающего высшей юридической силой. Идеологический характер выражается в провозглашении в конституции определенных идеологических установок или идеологического приоритета. Такое свойство конституции присутствует даже в тех странах, где конституция закрепляет идеологическое многообразие.

Конституция в идеале должна выражать ценности различных общественных групп и слоев в обществе, интересы власти и народа, большинства и меньшинства. Сегодня повсеместно призна-

ется, что конституция не является боевым трофеем очередного победителя в политической борьбе, поскольку в конституции находят свое отражение общие социально-политические ценности: права человека, правовое и социальное государство, демократия и т. п. Поскольку в такой конституции находит свое отражение определенный баланс различных общественных запросов, то конституция объективно удерживает социальные группы от агрессивных способов отстаивания своих интересов и ориентирует на использование легальных форм выражения последних. Именно в этом заключается глубинная сущность конституции.

Конституция — это нормативный правовой акт высшей юридической силы, правовой фундамент государственной и общественной жизни, главный источник системы права.

Конституция — *воплощение государственной воли* многонационального народа России, общественно-политический компромисс, результат согласования интересов всех социальных слоев и групп общества — в этом состоит ее политическая функция.

Конституция служит основным источником и центральным звеном российской системы права, создает необходимые (но, естественно, недостаточные) условия законности, правопорядка и стабильности общества и институтов власти — это является ее правовой функцией.

Конституция — это акт наивысшего общественного значения, относящийся не только к обществу и государству, но и к каждой личности, акт, устанавливающий приоритет прав и свобод человека и гражданина. В этом заключается гуманистическая функция конституции.

Конституция представляет собой конституционно-правовую модель общества, в силу чего ее содержание должно адекватно отражать реально сложившиеся общественные отношения, обеспечивать преемственность исторических, национальных, духовных традиций страны, закреплять достигнутый уровень правоотношений и одновременно создавать перспективы конституционно-правового развития общества и государства¹.

¹ См.: Шустров Д. Г. Учредительная функция конституции // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9.

Функции конституции являются проявлением ее сущности, поскольку посредством функций находят свое внешнее выражение основные направления ее воздействия на общество и государство. В качестве функций обычно выделяют следующие:

1. Учредительная функция выражается в закреплении наиболее фундаментальных устоев общества и государства, их основных принципов и институтов. Конституция учреждает форму государства и способы осуществления публичной власти (ст. 1, 3 Конституции РФ), участие граждан во власти, основы правового статуса личности (гл. 2 Конституции РФ), место государства в мировом сообществе (п. 1 ст. 67.1 Конституции РФ). Ни один другой нормативный акт не имеет такого широкого и фундаментального предмета правового регулирования.

2. Регулятивная функция проявляется в правовом упорядочении текущей деятельности государственных и общественных институтов посредством закрепления прав, свобод, обязанностей, полномочий субъектов конституционных правоотношений.

3. Политическая функция заключается в регулировании политических отношений с участием различных социальных групп в обществе. При этом также фиксируются некоторые важные структурные элементы политической системы: политические партии, профсоюзы (ст. 30 Конституции РФ) и др. Составной частью этой функции является внешнеполитическая составляющая политики. Поправкой 2020 года в Конституцию введена ст. 79.1, в которой закреплено, что политика Российской Федерации включает «меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства».

4. Идеологическая функция выражается в закреплении в тексте конституции системы взглядов, мировоззрения, моральных установок, господствующих в обществе. В конституции находят свое отражение культурные ценности, распространенные в обществе. Так, поправками 2020 года в Конституцию РФ введены такие мировоззренческие категории как Бог (п. 2 ст. 67.1 Конституции РФ), патриотизм, гражданственность, уважение к старшим

(п. 4 ст. 67.1 Конституции РФ), традиционные семейные ценности (п. 1 ст. 114 Конституции РФ), институт брака как союз мужчины и женщины (п. «ж.1» п. 1 ст. 72 Конституции РФ).

5. Стабилизирующая функция призвана обеспечить соединение в рамках одного государства представителей разных поколений, преемственность в обществе и введение в общество новых элементов общественного устройства, не нарушающих традиций. Таким образом конституция обеспечивает устойчивость общества и государства с соблюдением традиций и, одновременно, определяет направления модернизации общества и государства. Историческая преемственность в обществе и государстве нашла отражение в преамбуле Конституции РФ и ее ст. 67.1. Модернизационные направления развития общества и государства закреплены в ст. 75.1 Конституции РФ.

6. Функция стратегической модернизации напрямую является продолжением предыдущей функции, поскольку стабилизация не препятствует, а, наоборот, предполагает наряду с сохранением традиций развитие общества и государства. Этому посвящена введенная в Конституцию РФ в 2020 году ст. 75.1. В ней установлено, что «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

7. Правовая функция выражается в воздействии конституции на национальное право. Конституция является основой систематизации национального права, обеспечивая с помощью единого подхода к правовым категориям преодоление разрозненности отдельных отраслей и институтов права. Конституция устанавливает единые правовые стандарты, эталоны, категории в праве, что позволяет разрешать межотраслевые противоречия и коллизии в праве.

2.2. Юридические свойства Конституции

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современ-

ного демократического государства, от всех других правовых актов отличают следующие **черты**:

1) легитимность, которая связана с учредительным характером конституции и обеспечивается особым порядком ее принятия, создающим возможность непосредственного выражения народом своей государственной воли; так, ныне действующая Конституция РФ была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года;

2) всеохватывающий характер конституционной регламентации, то есть тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;

3) стабильность, это свойство Конституции создает условия для устойчивости системы российского права, сохранения правопорядка и законности в стране и обеспечивается особой процедурой пересмотра Конституции и внесения в нее поправок;

4) реальность, преемственность, итоговый характер и перспективность конституционных предписаний — через эту совокупность качеств Конституции реализуется ее сущность как конституционно-правовой модели общества¹.

Назначение и сущностные характеристики Конституции как основного источника конституционного права и всей системы российского права, содержащего и закрепляющего основополагающие конституционно-правовые нормы, реализуются благодаря ее **юридическим свойствам**:

1. *Верховенство в системе права, высшая юридическая сила, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации.* Эти свойства Конституции РФ, необходимые для реализации доктрины правового государства, закреплены в ч. 2 ст. 4 и в ч. 1, 2 ст. 15 самой конституции и обеспечиваются специальными средствами правовой охраны конституции.

2. Конституция Российской Федерации является *ядром правовой системы России.* Принципы и положения Конституции РФ играют направляющую роль для всей системы права и системы законодательства России. Это свойство обеспечивается

¹ Конституционное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата: в 2 ч. / под ред. В. А. Виноградова. М., 2016. Ч. 1.

тем, что конституция непосредственно устанавливает исходные начала основных институтов права, которые развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве, определяет основные виды нормативных правовых актов, разграничивает нормотворческую компетенцию органов государственной власти и регламентирует основы нормотворческого процесса, наконец, создает базу для систематизации законодательства.

3. К юридическим свойствам Конституции Российской Федерации относится ее *особая охрана*, в которой задействована вся система органов государственной власти, осуществляющих эту охрану в различных формах.

Конституционный Суд РФ играет важную роль в охране Конституции РФ. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов как федеральных органов государственной власти, так и субъектов Федерации. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению.

4. Конституцию Российской Федерации отличает и *особый, усложненный порядок ее пересмотра и внесения в нее поправок*.

2.3. Структура Конституции

Структура Конституции РФ — это ее внутренняя организация, определяемая содержанием документа, предметом конституционно-правового регулирования, требованиями юридической техники и национальными традициями в праве.

Конституция РФ состоит из преамбулы и двух разделов. В преамбуле перечислены основные цели, устремления русского народа, его принципы и идеалы, она подтверждает преемственность исторически сложившегося государственного единства и приверженность гражданскому миру и согласию.

Первый, основной раздел конституции в соответствии с составом конституционно-правовых институтов и логикой их взаимосвязей содержит следующие главы:

Глава 1. Основы конституционного строя.

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина.

Глава 3. Федеративное устройство.

Главы 4–7. Система органов государственной власти в Российской Федерации.

Глава 8. Местное самоуправление.

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Второй раздел «Заключительные и переходные положения» не имеет деления на главы. Он обеспечивает вступление Конституции в действие, определяет правопреемство органов государственной власти, устанавливает особенности действия Конституции и законодательства в переходный период.

2.4. Порядок пересмотра Конституции и принятие конституционных поправок

Российская конституция относится к так называемым «жестким» конституциям, для которых характерен особый, усложненный порядок внесения в них изменений, обеспечивающий стабильность конституционно-правовых институтов. ***В отношении Конституции РФ вышеназванный порядок характеризуется следующими основными особенностями:***

1. Сужен круг субъектов, имеющих право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

2. Положения гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Для этого в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность конституции, либо разрабатывает проект новой конституции. Новый проект может быть принят самим Конституционным Собранием либо вынесен на всенародное голосование.

3. Поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, но, в отличие от него, вступают в силу только после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации в течение одного года. Принято уже несколько законов РФ о поправке к Конституции РФ. Первый опыт принятия поправок к Конституции РФ реализован в декабре 2008 года, когда

были внесены поправки в Конституцию РФ, предусматривающие изменение срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, а также расширяющие контрольные полномочия последней¹. 5 февраля 2014 года Президент РФ подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», предусматривающий формирование объединенного Верховного Суда Российской Федерации как единого высшего судебного органа². В июле 2014 года Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации предусмотрел расширение Совета Федерации представителями Российской Федерации, которых назначает Президент РФ³.

Наконец, 14 марта 2020 года Президент РФ подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которым внесены многочисленные изменения и дополнения в гл. 3–8 Конституции РФ⁴. Этим законом установлены новые дополнительные условия одобрения и вступления в силу принятых поправок к Конституции РФ, примененные только к данному закону. Так, после одобрения Закона РФ о поправке к Конституции РФ органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации Президент РФ направляет в Конституционный Суд РФ запрос о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу по-

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и №7-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

² См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

³ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

⁴ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

ложений Закона о поправке к Конституции РФ, а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу Закона о поправке к Конституции РФ. Конституционный Суд РФ не позднее семи дней со дня направления Президентом РФ запроса дает заключение по существу запроса. В случае положительного заключения проводится общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ. Если заключение отрицательное (выявлены несоответствия Конституции РФ), поправки в Конституцию РФ не вступают в силу, общероссийское голосование не проводится. Конституционный Суд РФ в своем заключении от 16 марта 2020 года дал положительный ответ на запрос Президента РФ и не выявил в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года несоответствия Конституции РФ. В связи с этим 1 июля 2020 года было проведено общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, результаты которого официально опубликованы ЦИК РФ 3 июля 2020 года. Поскольку граждане РФ одобрили изменения Конституции РФ, Президент РФ в тот же день подписал Указ «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», в котором установил дату вступления поправок в Конституцию РФ в силу — 4 июля 2020 года¹.

4. Изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта² или о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта³.

¹ См.: Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками: указ Президента РФ от 3 июля 2020 г. № 445 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2020).

² См., напр.: Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федер. конституц. закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110.

³ См.: О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституц. закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

Практическое занятие

План

1. Общее учение о конституции. Виды конституций.
2. Конституция Российской Федерации: юридические свойства и структура.
3. Порядок принятия и изменения Конституции Российской Федерации.
4. Реализация Конституции Российской Федерации: понятие, формы. Толкование Конституции: понятие, порядок и юридические последствия.

Дополнительная литература

О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 окт. 1995 г. № 8 // Рос. газета. 1995. № 247.

О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федер. закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998.

Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010.

Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.

Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.

Мизулин М. Ю. Изменения в Конституцию РФ или транзит за пределы легального права? // Публичная политика. 2020. Т. 4, № 1. С. 110–124.

Контрольные вопросы

1. В чем проявляется высшая юридическая сила конституции?
2. Почему одни нормы Конституции РФ действуют непосредственно, а другие требуют конкретизации федеральными законами?
3. Каково соотношение Конституции и Основного закона?
4. Какие принципиально новые нормы и институты введены в Конституцию 1993 года?
5. Определите принадлежность Конституции РФ в соответствии с критериями классификации.
6. Какие причины вызвали изменения Конституции РФ в 2020 году?
7. Как соотносятся понятия «легальная» и «легитимная» конституция?
8. Чем отличается конституционный контроль от конституционного надзора?
9. Какие органы конституционного контроля существуют в Российской Федерации?

Контрольные задания и задачи

1. Письменно составьте таблицу, в которой соотнесите все существующие процедуры изменения Конституции Российской Федерации.
2. Политолог М. Ю. Мизулин характеризует изменения, внесенные в Конституцию РФ, как транзит за пределы легального права. Как вы оцениваете примененную в 2020 году процедуру изменения Конституции РФ?
3. В студенческой аудитории на семинарском занятии по конституционному праву разгорелась дискуссия по поводу предписания ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации,

устанавливающего приоритет международных договоров Российской Федерации над законами страны. Часть студентов полагала, что в Конституции (ч. 4 ст. 15) под законом понимается любой действующий в России закон, в том числе и сама Конституция, однако другая часть аудитории возражала против такого понимания конституционного текста. Как вы понимаете положение ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации?

4. В Конституционный Суд РФ поступила жалоба, в которой утверждается, что положения Конституции и развивающих ее законов, определяющие порядок работы над проектом новой Конституции, недемократичны, поскольку исключают из этого процесса широкую общественность. Что в этой ситуации должен предпринять Конституционный Суд?

5. Познакомьтесь с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года и выделите все перечисленные в нем случаи, когда судам общей юрисдикции следует прямо применять конституционные нормы.

ТЕМА 3

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ФОРМЫ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

Учебные вопросы

3.1. Понятие конституционного строя и его закрепление в Конституции.

3.2. Характеристика основ конституционного строя Российской Федерации.

3.1. Понятие конституционного строя и его закрепление в Конституции

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенном способе, определенной форме организации государства (или о государственном строе). Такой строй, закрепленный конституцией, становится конституционным строем государства.

Конституционный (государственный) строй — это способ и форма организации государства, закрепленные в конституции. Однако в современном конституционном праве, в том числе российском, сформировалось несколько иное понятие, в соответствии с которым речь идет не о любом, а об определенном способе организации государства, обладающем **признаками** так называемого конституционного государства:

1) подчинение государства праву при наличии достаточных гарантий устойчивости этого подчинения;

2) правовой статус личности, соответствующий общепризнанным принципам и нормам международного права в этой сфере;

3) наличие гражданского общества, то есть системы не опосредованных государством общественных институтов и отношений в правовой, моральной, экономической, политической, культурно-духовной сферах, обеспечивающих реализацию частных интересов и потребностей индивидов и их коллективов.

Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: если конституция соблюдается и если она демократическая¹.

Конституционный строй требует своего правового закрепления во всей правовой системе, во всех отраслях права. В Конституции РФ закрепляются основы конституционного строя, для которых предусматриваются особые гарантии стабильности. Так, Конституцией предусмотрен особо усложненный порядок пересмотра и внесения поправок в ее первую главу, посвященную основам конституционного строя России (см. тему 2). Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 16 Конституции РФ никакие другие положения Основного закона не могут противоречить основам конституционного строя. Таким образом, основы конституционного строя представляют собой своеобразную «конституцию в конституции».

¹ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2007. С. 98.

Основы конституционного строя — это система исходных конституционных принципов, начал, закрепляющих духовные, культурные, социальные, экономические, политические и правовые устои организации и функционирования общества и государства. В соответствии с мировой практикой и российской Конституцией к ним относятся: демократия, правовое государство, признание государством человека, его прав и свобод высшей ценностью, социальное государство, светское государство и др. Несмотря на разнородность содержащихся в гл. 1 Конституции РФ норм и институтов, основы конституционного строя можно разделить на две группы.

Первую группу составляют **основы организации публичной власти**. Это основные характеристики Российского государства:

- Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1);
- суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4);
- Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7);
- Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 14).

Вторую группу составляют **основы организации гражданского общества**. К ним относятся:

- человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2);
- равенство всех форм собственности (ст. 8);
- принципы свободной экономической деятельности (ст. 8);
- идеологическое и политическое многообразие (ст. 13).

3.2. Характеристика основ конституционного строя Российской Федерации

1. **Демократическое государство** — это государство, форма организации которого соответствует воле народа этого государства.

Демократия характеризуется рядом *основных свойств* организации общества и государства:

1) *суверенитет народа* — самостоятельное, независимое, свободное и неделимое осуществление власти народом в своих интересах. Согласно ст. 3 Конституции РФ вся полнота верховной государственной власти принадлежит многонациональному народу России. В условиях народовластия всё осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом. Суверенитет народа не отменяет государственного суверенитета, поскольку он является государственно-правовой формой народного суверенитета. Поэтому Конституция РФ устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшими формами непосредственного выражения власти народа являются референдум и свободные выборы¹;

2) *разделение власти на самостоятельные ветви* — законодательную, исполнительную и судебную. При этом ветви власти должны быть взаимно уравновешены, для того чтобы исключить возможность злоупотребления властью с чьей-либо стороны. Разделенные и уравновешенные ветви власти должны образовывать единую систему власти, обеспечивающую эффективную реализацию всей совокупности властных полномочий;

3) *наличие местного самоуправления* — самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения, исходя из собственных интересов и с учетом местных традиций.

2. *Федеративное государство* — государственно-правовое объединение в союзное государство, федерацию, образующих ее частей (субъектов). В соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправии и самоопределении народов,

¹ См.: Лебедев В. А. Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты). Челябинск, 2008.

равноправии субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Федерализм дополняет характеристику демократического государства, основанного на принципе разделения властей, поскольку он обеспечивает децентрализацию и демократизацию власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Очевидно, что при этом суверенитет и полномочия субъектов Федерации должны быть ограничены исходя из приоритета общефедеральных задач.

3. **Правовое государство** означает:

1) верховенство права, выраженного прежде всего в законе, принятие которого основано на демократической процедуре, обеспечивающей согласование интересов государства и социальных групп общества, федерации и ее субъектов;

2) ограничение государства правом, подчинение его интересам личности и общества и наделение ответственностью за их соблюдение;

3) равенство граждан перед законом и судом;

4) наличие действенных, в первую очередь судебных механизмов защиты прав граждан;

5) независимость суда, неукоснительное исполнение судебных решений.

4. **Республиканская форма правления** — организация высших органов государственной власти на основе принципов выборности и сменяемости. В Российской Федерации глава государства и парламент избираются непосредственно народом на определенный, установленный Конституцией срок, а все остальные органы власти формируются представительными органами в соответствии с их конституционными полномочиями¹.

5. **Суверенное государство** — государство, способное самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на всей своей территории, а также в международных отношениях. Условиями государственного суверенитета являются: верховенство государственной власти, ее единство и независимость, территориальная целостность, единое конституционное простран-

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1999. С. 284–292.

во страны, федеральное гражданство, официальный статус государственного языка, наличие средств и механизмов обеспечения внешней и внутренней безопасности. Поправки в Конституцию РФ, внесенные в 2020 году, усиливают условия обеспечения государственного суверенитета. Так, введенной в ее текст новой ст. 79.1 установлено, что «Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства». Другая введенная в текст Конституции РФ ст. 67.1 особо «признает исторически сложившееся государственное единство». Для обеспечения своего суверенитета и территориальной целостности поправка в ст. 67 Конституции РФ установила, что «действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются». Важнейшими признаками суверенного государства являются государственные символы — государственный герб, государственный флаг, государственный гимн и столица. Формально суверенитет России существовал всегда, в том числе и в период ее вхождения в качестве союзной республики в СССР. Однако полным и исключительным суверенитетом в этот период Российская Федерация не обладала, и он был восстановлен лишь в 1990 году с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР. В то же время «Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации» (ч. 1 ст. 67.1 Конституции РФ).

6. *Социальное государство* — государство, проводящее социальную политику, при которой социально-экономическое состояние общества, социальное самочувствие каждого индивида рассматриваются наряду с соблюдением прав и свобод человека и гражданина как мера ответственности государства.

Эта характеристика получила значительное развитие в дополнениях Конституции РФ 2020 года. *Во-первых*, в ст. 75.1 усиливается социальная направленность политики российского государства: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность». *Во-вторых*, дополнения к ст. 75 Конституции РФ устанавливают более высокую степень гарантированности соблюдения трудовых и социальных прав граждан: «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат». *В-третьих*, Конституция РФ закрепляет положение, что важнейший приоритет государственной политики России — дети. В связи с этим «государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ч. 4 ст. 67.1). *В-четвертых*, поправка в Конституцию РФ (п. «ж.1» ч. 1 ст. 72) закрепляет приверженность государства важнейшим социальным ценностям общества: «защита семьи, материнства, отцовства и детства

ва; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях». *В-пятых*, не ограничиваясь указанием на общие вопросы координации работы системы здравоохранения, поправка в Конституцию РФ (п. «ж» ч. 1 ст. 72) обязала государство обеспечивать оказание доступной и качественной медицинской помощи, сохранять и укреплять общественное здоровье, создавать условия для ведения здорового образа жизни, формировать культуру ответственного отношения граждан к своему здоровью, оказывать социальную защиту, включая социальное обеспечение. *В-шестых*, дополнения в ст. 75 Конституции РФ конкретизировали обязанности государства в отношении трудящихся граждан и пенсионеров: «Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав. Государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом. В Российской Федерации в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат».

Таким образом, конституционные основы социальной политики Российского государства получили в 2020 году значительное развитие. Наряду с ранее закрепленными в ст. 7 Конституции РФ положениями об охране труда и здоровья людей, установлении гарантированного минимального размера оплаты труда, оказании государственной поддержки семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым гражданам; развитии системы социальных служб; установлении государственных пенсий и пособий, изменениями и дополнениями в гл. 3 Конституции РФ обязанности государства в этой области стали более

конкретизированными. Выработка и осуществление эффективной социальной политики в Российской Федерации требуют единства действий всех государственных органов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Экономической основой социальной политики являются рыночная экономика и равенство всех форм собственности.

7. **Светское государство** — государство, в котором не существует официальной, государственной религии, ни одно из учений не является не только обязательным, но и предпочтительным. Необходимыми условиями для этого являются отделение церкви от государства и школы от церкви, равенство перед законом всех религиозных объединений, запрет на разжигание религиозной розни. Светское государство отличается от теократического государства (Ватикан), в котором государственная власть принадлежит церковным иерархам, и клерикального государства, где церковь через институты, поддерживаемые государством, влияет на государственную политику, а в школах в обязательном порядке преподаются религиозные учения. Попытки возврата к такому государству в Российской Федерации предпринимались в 90-х годах XX века в Чеченской Республике, являющейся субъектом Российской Федерации¹.

Основы организации гражданского общества распространяют свое действие на общество в целом. Конституция РФ относит к ним следующие:

1. Важнейшим среди них является **принцип признания прав и свобод человека высшей ценностью** (ст. 2), что означает неотчуждаемость основных прав и свобод и принадлежность их каждому от рождения. Правовое положение человека и гражданина определяется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которыми он наделяется как субъект правоотношений, возникающих в процессе реализации всех отраслей законодательства. В Конституцию РФ включены все основные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в международных актах. При этом права и свободы признаются непосредственно дейст-

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс. М., 2014. Т. 1. С. 357–362.

вующими — если человек руководствуется ими в своем поведении, то оно является правомерным. Правовой статус личности является приоритетом деятельности государства, его органов и должностных лиц, а его признание, соблюдение и защита — их обязанностью. При этом защита прав и свобод человека должна быть двусторонней — от посягательств как государства, так и самого общества.

2. **Свобода экономической деятельности** (ст. 8). Свобода экономической деятельности означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Индивидуальное обогащение от такой деятельности, если она не противоправна, не только не враждебно интересам общества, но как раз служит этим интересам¹.

3. **Политическое и идеологическое многообразие** (ст. 13) — исключение в стране какой-либо обязательной, в том числе и государственной, идеологии при наличии гарантий для общественных объединений, действующих в рамках закона, возможности влиять на политические процессы. Признание идеологического многообразия означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исповедовать и пропагандировать идеи, теории, концепции об экономическом, социальном, политическом устройстве человеческого общества, предлагать практические рекомендации властям и обществу, публично защищать свои взгляды и воззрения и т. д.²

Все основы конституционного строя образуют целостную систему, изъятие из которой хотя бы одного элемента, по существу, означает ее разрушение. Этим объясняется положение российской Конституции, в соответствии с которым внесение любых поправок в гл. 1 и 2, устанавливающие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, возможно только через разработку нового проекта Конституции.

¹ См.: Баглай М. В. Указ. соч. С. 160.

² См.: Там же. С. 168.

Практическое занятие

План

1. Конституционный строй и его основы.
2. Система принципов (основ) конституционного строя.
3. Формы демократии в России: общая характеристика.
4. Особенности проведения референдума Российской Федерации.

Дополнительная литература

О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Курячая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. М., 2007.

Руденко В. Н. Прямая демократия: модели, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.

Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

Контрольные вопросы

1. В чём заключается сущность основ конституционного строя как ядра конституционного строя России?
2. Конституция Российской Федерации говорит об осуществлении государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). К какой из

этих трех ветвей власти относятся Президент, Банк России, прокуратура, Центризбирком?

3. Нет ли в Конституции Российской Федерации противоречия между принципами разделения власти (ст. 10) и единства государственной власти (ч. 3 ст. 5)?

4. Можно ли рассматривать референдум как волю всего народа?

5. Референдум, опрос, всенародное голосование, народная правотворческая инициатива — что у них общего и что особенного?

6. Как соотносятся принцип народовластия и право народов на самоопределение (ст. 3 и ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации)?

7. Что означает категория «народ» по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации?

8. Какие субъекты и формы общественного контроля вам известны?

Контрольные задания и задачи

1. Несколько предпринимателей обратились к Президенту РФ с письмом, в котором просили его назначить всероссийский референдум по вопросу об изменении федеральных налогов и сборов, поскольку действующие налоги и сборы, по их мнению, тормозят развитие экономических отношений. Вправе ли Президент РФ назначить указанный референдум?

2. Во время научного спора о современных проблемах государственного суверенитета обсуждался вопрос о возможности продажи нескольких островов Курильской гряды Японии. Один из участников спора заявил, что такая продажа является обычной торговой сделкой, которую вправе заключить между собой правительства России и Японии. Другой участник, ссылаясь на ч. 2.1 ст. 67 и ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ утверждал, что целостность и единство государственной территории России не могут быть нарушены ни при каких обстоятельствах. Как действующее российское законодательство решает проблему возможного изменения государственной территории страны?

3. В Конституционный Суд Российской Федерации поступила жалоба, в которой утверждается, что предусматриваемое п. «б» ст. 84, ч. 1 ст. 109, ст. 111, ст. 117 Конституции Российской Федерации право Президента РФ распустить Государственную Думу противоречит принципу разделения власти, закрепленному в ст. 10 этой же Конституции. В жалобе содержалось требование устранить указанные предписания. Какое решение должен принять Конституционный Суд?

4. В ч. 1 ст. 34 Конституции РФ предусмотрено: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности». Что понимается в контексте данной статьи под «иной не запрещенной законом экономической деятельностью»? Какие разновидности экономической деятельности вы можете назвать? Деятельность акционеров является предпринимательской или экономической? Изучите Постановление Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2004 г. № 3-П (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 9. Ст. 830).

5. Выберите из предложенных вариантов ответ на вопрос: «Чем определяется содержание принципа правового государства?»

А) Строгим подчинением государства и иных субъектов права конституции и законам.

Б) Исключительно ограничением деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В) Неограниченным вмешательством государства в любые сферы жизни общества с целью обеспечения правового порядка.

Г) Приоритетом норм государства над нормами международного права.

6. К Президенту РФ обратилась группа граждан (90 человек) с требованием вынести на всенародное голосование вопрос о признании государственного суверенитета за всеми субъектами РФ, или о разрыве дипломатических отношений с конкретным государством, или об объявлении войны конкретному государству. Дайте юридическую оценку данному случаю.

7. Какие виды основ конституционного строя закрепляются в Конституции РФ? Заполните таблицу.

Основы конституционного строя РФ	Содержание

8. Укажите признаки республиканской формы правления в России.

Признаки	Виды республик		
	Прези- дентская	Парла- ментская	Россия
Порядок избрания президента			
Порядок образования правитель- ства			
Ответственность правительства			
Право роспуска парламента у президента			
Наличие поста премьер-министра			

РАЗДЕЛ II

ГОСУДАРСТВО, ОБЩЕСТВО И ЛИЧНОСТЬ

ТЕМА 4

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ

Учебные вопросы

- 4.1. Понятие основ правового статуса личности.
- 4.2. Принципы правового статуса личности.
- 4.3. Классификация и содержание конституционных прав и свобод.
- 4.4. Основные обязанности человека и гражданина.
- 4.5. Гражданство Российской Федерации.
- 4.6. Правовое положение иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев.

4.1. Понятие основ правового статуса личности

Положение личности в обществе определяется не только правовыми нормами, но и другими видами социальных норм и называется общественным статусом. Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности с государством и обществом в целом.

Правовой статус личности — это юридически закрепленное положение личности в обществе и государстве. Существуют различные виды правового статуса человека в зависимости от правоотношений, субъектом которых он является. *Наиболее общим из них является конституционно-правовой статус личности, основы которого включают в себя: общие, юридически закрепленные принципы правового статуса; состав и содержание основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; правовое регулирование гражданства, являющегося универсальным условием полной правосубъектности физического лица*¹.

¹ См.: Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997. С. 28–37.

Правовой статус личности, закрепленный в Конституции РФ, основан на новой в отечественной истории концепции прав и свобод человека и гражданина, принятой в международном праве. Согласно этой концепции гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, состоящую из взаимных прав и обязанностей, и признается самостоятельным субъектом соответствующих правоотношений. Исходное положение о правовом статусе личности содержится в ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Это положение определяет содержание гл. 2 Основного закона, целиком посвященной правам и свободам человека и гражданина.

Таким образом, наряду с обязанностями граждан впервые в российском праве в качестве приоритетных закреплены права человека. В большинстве случаев права и свободы относятся к российским и иностранным гражданам, лицам без гражданства, лицам с двойным гражданством, а в некоторых случаях только к гражданам РФ. Понятие «права» относится в основном к правомочиям личности на конкретные действия, участие в чем-либо, а также на услуги со стороны государства; эти правомочия корреспондируют с обязанностями государства. Понятие «свобода» отражает те правомочия личности, что очерчивают сферу ее самостоятельности, защищенную от внешнего вмешательства; эти правомочия корреспондируют прежде всего с запрещением каких-либо действий со стороны государства, ограничивающих свободы личности.

Одни права, свободы и обязанности граждан закрепляются непосредственно в Конституции, другие — в текущем законодательстве. Разграничиваются они в зависимости: от значимости этих прав и свобод для человека и общества; их изначального, природного и неотчуждаемого характера; верховенства конституционного статуса, делающего все остальные права и свободы — индивидуальные, трудовые, отраслевые и тому подобные — производными; сферы и характера их действия на всей территории Российской Федерации.

4.2. Принципы правового статуса личности

Принципы правового статуса личности — это признаваемые и охраняемые государством универсальные начала, на базе которых осуществляются права, свободы и обязанности личности. К ним относятся:

1) *гарантированность и защита со стороны государства*. В соответствии с Конституцией РФ «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина...» (ч. 1 ст. 17); «... соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2);

2) *презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и недопустимость их незаконного ограничения*. «Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ч. 2 ст. 17); «В РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 2, 3 ст. 55);

3) *равенство прав, свобод и обязанностей всех граждан без каких-либо дискриминирующих условий, равенство граждан перед законом и судом* (ст. 19). В конституционном праве этот принцип трактуется как равенство возможностей, а не фактическое равенство; как следствие, законодательством могут закрепляться особые права для отдельных категорий граждан, не способных по объективным условиям использовать свои права и свободы наравне с другими гражданами (для детей, инвалидов, пенсионеров и др.);

4) *непосредственное действие прав и свобод*. «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18);

5) *запрещение злоупотребления правами и свободами*. «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17);

6) *приоритет общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации* в этой сфере¹.

4.3. Классификация и содержание конституционных прав и свобод

Классификация прав и свобод человека и гражданина может быть различной. **В зависимости от субъектов** они делятся на права и свободы человека и права и свободы гражданина; **в зависимости от вида субъекта** — на индивидуальные и коллективные (групповые); **по генезису** — на естественные (прирожденные) и производные от них; **по характеру их образования** — на основные (конституционные) и дополнительные (конкретизирующие). Наиболее распространенной является **классификация прав и свобод человека и гражданина по содержанию**, в соответствии с которой они делятся на личные, политические и социально-экономические права и свободы.

Следует обратить внимание на проводимое в Конституции РФ разграничение основных прав и свобод на права и свободы человека и гражданина. Устанавливая различия между статусом человека и гражданина, Конституция РФ восстанавливает те общечеловеческие ценности, которые нашли воплощение в Декларации независимости 1776 года, Билле о правах 1789 года (США), Декларации прав человека и гражданина 1789 года (Франция). Разграничение вытекает из различения гражданского общества и государства².

Личные права и свободы являются естественными для каждого человека и поэтому не связываются напрямую с принад-

¹ См.: Умнова И. А., Алешкова И. А., Андриченко Л. В. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М., 2016.

² См.: Киричек Е. В. Конституционные права и свободы человека и гражданина в России: теория и практика, история и современность, проблемы и перспективы. Тюмень, 2014.

лежностью к гражданству. Согласно гл. 2 Конституции РФ к этой группе прав и свобод относятся: право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность, на охрану государством достоинства личности, на неприкосновенность частной жизни и жилища, на личную и семейную тайну, на тайну переписки и иных сообщений, на защиту чести и доброго имени; право самостоятельно определять и указывать национальную принадлежность; право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; свободу передвижения и выбора места жительства; свободу совести и вероисповедания, мысли и слова.

Политические права связаны с обладанием российским гражданством и в отличие от личных прав, адресованных «каждому», принадлежат только гражданам России. Реализация этих прав позволяет гражданам участвовать в политической жизни общества, в управлении государством. Граждане, ассоциированные как народ, осуществляют государственную политическую власть, а гражданин как индивид участвует в осуществлении этой власти. В соответствии со ст. 32 Конституции РФ граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, имеют равный доступ к государственной службе, имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Социально-экономические права и свободы человека и гражданина относятся к таким важным сферам жизни, как собственность, трудовые отношения, здоровье, отдых, образование, и служат обеспечению материальных, духовных, физических и других социально значимых потребностей и интересов личности. К ним, согласно Конституции РФ, относятся: право на предпринимательскую деятельность (ч. 1. ст. 34); право на частную собственность (ст. 35), в том числе на землю (ст. 36); свобода труда и право на защиту от безработицы, а также на приемлемые условия труда, на коллективные и индивидуальные трудовые споры (ст. 37), на отдых (ч. 3. ст. 37); право на государственную защиту семьи (ст. 38); право на социальное обеспечение (ст. 39); на жилище (ст. 40); на

охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); на благоприятную окружающую среду (ст. 42); на образование (ст. 43); на свободу творчества и преподавания (ч. 1, 2 ст. 44); право на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям (ч. 1, 2 ст. 44).

Необходимо учитывать, что государство не является, как раньше, единственным субъектом, ответственным за соблюдение социально-экономических прав и свобод человека и гражданина. Поэтому ***конституционное право устанавливает ответственность государства лишь за создание системы гарантий этой группы прав и свобод за счет:***

- законодательного закрепления условий экономической деятельности при создании условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1);

- содействия развитию предпринимательства и частной инициативы (п. «е.1» ч. 1 ст. 114);

- осуществления мер, направленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны (п. «е.5» ч. 1 ст. 114);

- установления гарантированного минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации (ч. 5 ст. 75),

- установления государственных пенсий, пособий, иных гарантий социальной защиты, в том числе пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений при поддержке ее эффективного функционирования, а также осуществления индексации пенсий не реже одного раза в год (ч. 6 ст. 75),

- установления обязательного социального страхования, адресной социальной поддержки граждан и индексации социальных пособий и иных социальных выплат (п. 7 ст. 75);

- установления системы оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранения и укрепления общественного

здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью (п. «ж» ч. 1 ст. 72);

- установления единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования, обеспечивающих общедоступность и бесплатность определенных видов образования (п. «е» ч. 1 ст. 71);

- установления способов защиты, в том числе судебной, социально-экономических прав, а также государственного контроля за соблюдением законодательства, обеспечивающего эти права (ст. 45–46).

4.4. Основные обязанности человека и гражданина

Конституционная обязанность — это закрепленная Конституцией в интересах общества необходимость, предписывающая каждому индивиду определенный вид и меру поведения.

Здесь важно выделить два конституционных принципа:

- 1) равенство обязанностей (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ);
- 2) уважение прав и свобод других лиц. Это важнейшее условие свободы, ее необходимое ограничение и фундаментальный принцип правопорядка. Ч. 3 ст. 17 Конституции РФ устанавливает, что осуществление прав и свобод человека не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституция РФ закрепляет:

1. Общие обязанности:

- соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2. ст. 15);
- не нарушать права и свободы других лиц (ч. 3. ст. 17).

2. Конкретизированные обязанности:

- платить установленные законом налоги и сборы (ст. 57);
- охранять природу (ст. 58);
- защищать Отечество (ст. 59);
- обязанность родителей заботиться о детях (ч. 2. ст. 38) и обязанность трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3. ст. 38);
- обязанность получить основное общее образование (ч. 4. ст. 43).

4.5. Гражданство Российской Федерации

Гражданство является условием реализации в полном объеме взаимных прав, обязанностей и ответственности государства и личности.

Общественные отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, регулируются Конституцией РФ и федеральным законодательством. Вопросы гражданства республик в составе России регламентируются конституциями и законодательством этих республик. Предмет регулирования законодательства о гражданстве включает в себя три основные группы отношений: порядок приобретения гражданства; порядок прекращения гражданства; порядок разрешения дел о гражданстве.

Под гражданством в российском законодательстве понимается устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека¹. Таким образом, речь идет о правовом, а не фактическом состоянии человека — гражданство должно быть юридически оформлено соответствующими документами. Правовые отношения гражданства характеризуются устойчивостью, их расторжение в одностороннем порядке по инициативе государства не допускается².

Российское законодательство о гражданстве основывается на следующих принципах:

1) **единства**: гражданство Российской Федерации является единым, то есть граждане, постоянно проживающие на территории республики в составе России, являются одновременно гражданами этой республики и Российской Федерации;

2) **равенства** вне зависимости от оснований приобретения гражданства Российской Федерации (по рождению, в связи с принятием в гражданство, восстановлением в гражданстве и т. п.);

¹ О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. Ст. 3 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

² См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 511–515.

3) **открытости и доступности:** Российская Федерация поощряет приобретение российского гражданства лицами без гражданства и не препятствует им в приобретении иного гражданства; гражданин РФ имеет право на изменение своего гражданства;

4) **неотъемлемости гражданства:** гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства и не может быть выслан за пределы России; гражданство не может быть прекращено без его согласия; граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом, сохраняют свое гражданство; отрицается возможность автоматического изменения российского гражданства при заключении или расторжении брака с гражданином иного государства;

5) **защиты и покровительства со стороны государства** граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом; гражданин РФ, совершивший преступление за границей и задержанный российскими правоохранительными органами, подлежит уголовной ответственности по законам РФ¹.

В силу значимости института гражданства основные нормы этого института включены в гл. 1 Конституции РФ, устанавливающую основы конституционного строя, а также в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституционные нормы развиваются и конкретизируются базовым в данной сфере Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 года № 61-ФЗ (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031), иными федеральными нормативными правовыми актами.

4.6. Правовое положение иностранцев, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев

Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства урегулирован Конституцией РФ, Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032).

¹ См.: Конституционное право Российской Федерации: учебник для акад. бакалавриата / под ред. В. А. Виноградова...

Иностраный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательство наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Лицо без гражданства — физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Действующее законодательство различает три категории иностранцев:

1. Временно пребывающие иностранные граждане. Срок временного пребывания иностранного гражданина в РФ определяется сроком действия выданной ему визы (не более девяноста суток) либо трудовым договором или гражданско-правовым договором на выполнение работ (оказание услуг) (на срок не более одного года).

2. Временно проживающие иностранные граждане. Разрешение на временное проживание, то есть подтверждение права временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, выдается в пределах квоты, утверждаемой Правительством РФ сроком на три года.

3. Постоянно проживающие иностранные граждане. К данной категории относятся лица, получившие разрешение на постоянное проживание — вид на жительство. Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину (или лицу без гражданства) в подтверждение его права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также его права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет, может неоднократно продлеваться на пять лет. Заявление о выдаче вида на жительство подается в компетентные органы не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о своем проживании в Российской Федерации уполномоченный территори-

альный орган (по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство).

Иностранец, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться в течение трех рабочих дней со дня прибытия в страну.

Основные права и обязанности иностранных граждан, апатридов во многом обусловлены применением национального правового режима — установленного и контролируемого государством порядка приобретения и реализации иностранными гражданами определенных прав и обязанностей.

Беженец — лицо, которое не является гражданином РФ и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны, или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений, или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Тем самым беженец не является гражданином РФ, находится вне страны своей гражданской принадлежности, покинул указанную страну по вполне обоснованным опасениям стать жертвой преследования, не может (не желает) пользоваться ее защитой вследствие таких опасений.

Признание лица беженцем осуществляется в порядке, определяемом Федеральным законом от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» (Рос. газета. 1997. № 126). В нем предусматривается последовательность стадий: обращение с ходатайством о признании беженцем; предварительное рассмотрение ходатайства; принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; выдача свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу; рассмотрение ходатайства по существу; принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем; выдача удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

В отличие от беженца *вынужденный переселенец* — как правило, гражданин России, по аналогичным основаниям, за исключением гражданства, покинувший место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию России или вынужденный переместиться в пределах РФ из одного субъекта РФ в другой. К данной категории относятся также иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории РФ и изменившие место жительства в пределах территории России по указанным основаниям.

Практическое занятие

План

1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы.
2. Гражданство Российской Федерации.
3. Система конституционных прав и свобод.
4. Конституционные обязанности человека и гражданина России.
5. Гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Дополнительная литература

Всеобщая декларация прав человека от 10 дек. 1948 г. // Международные акты о правах человека: сб. док. М., 2000. С. 39–43.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 4 нояб. 1950 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюл. международных договоров. 1993. № 1.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16 дек. 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюл. Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федер. закон от 29 дек. 2010 г. № 436-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 48.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

О персональных данных: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451.

О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 авг. 1996 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

О противодействии экстремистской деятельности: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003.

Автономов А. С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009.

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997.

Калачева С. А. Вопросы гражданства, въезда, выезда, регистрации в России и странах СНГ по новому закону о гражданстве. М., 2003.

Комментарий к Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В. И. Шкатуллы. М., 2005.

Комментарий к Федеральному закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (постатейный) / под ред. В. И. Шкатуллы. М., 2006.

Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М., 2010.

Контрольные вопросы

1. Что означает термин «единое гражданство» Российской Федерации?

2. Могут ли субъекты Российской Федерации иметь свое гражданство?

3. Что означает категория «двойное гражданство»? Как она регламентируется в действующем законодательстве?

4. Чем отличается «признание» гражданства от «приобретения» гражданства?

5. Каковы особенности приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации у детей?

6. Что понимается под «лишением» гражданства? Допускается ли оно в России и зарубежных странах?

7. Можно ли рассматривать конституционные права, свободы как дозволения на том основании, что они исходят от государства?

8. Гл. 2 Конституции Российской Федерации называется «Права и свободы человека и гражданина». Почему, на ваш взгляд, в этом названии разведены права и свободы, человек и гражданин?

9. Что означают категории «признание», «соблюдение», «защита» (ст. 2 Конституции РФ)?

10. Является ли перечень основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции, исчерпывающим?

11. Какие термины использует Конституция РФ для обозначения субъектов основных прав, свобод, обязанностей?

12. Сформулируйте определения следующих понятий: ограничение права, умаление права, лишение права, отмена права, отрицание права. Поясните, в чем разница между ними.

13. Существуют ли ограничения в праве граждан на информацию, в чем они выражаются?

14. Сформулируйте легальную дефиницию понятия «цензура». Как вы относитесь к созданию Высшего совета по защите нравственности в области телевизионного вещания и радиовещания?

Контрольные задания и задачи

1. Родители ребенка — граждане Украины, постоянно проживающие в этом государстве. Их сын родился на Украине в 1990 году, но с 2000 года постоянно проживает на территории России с бабушкой — гражданкой РФ. Можно ли ребенку выдать паспорт гражданина РФ? Является ли он гражданином РФ?

2. В семье граждан РФ (отец, мать, сын 13 лет, дочь 17 лет) гражданство РФ прекращается у отца. При каких условиях может прекратиться гражданство детей?

3. Сидоров с плакатом на груди подошел к входу в здание городской администрации и встал около него. Охрана здания задержала Сидорова на том основании, что он организовал митинг без соответствующего на то разрешения. Правомерны ли действия охраны?

4. Родственники тяжелобольного пациента, находящегося в коме, обратились к главному врачу больницы с просьбой об эвтаназии. К заявлению прилагалось заключение консилиума ведущих специалистов медицины о безнадежном положении пациента. Главный врач отказал заявителям в просьбе. Правомерен ли его отказ?

5. Городскому прокурору стало известно, что его заместитель является членом одной из политических партий России. Прокурор потребовал от заместителя выйти из нее. Тот ответил, что согласно ст. 30 Конституции РФ каждый имеет право на объединение, а так как политическая партия — это общественное объединение, то он вправе быть членом политической партии. Дайте оценку ситуации.

ТЕМА 5 НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В РОССИИ

Учебные вопросы

- 5.1. Понятие и признаки общественных объединений в Российской Федерации.
- 5.2. Конституционно-правовой статус политических партий в России.
- 5.3. Религиозные объединения: понятие и виды.
- 5.4. Правовой статус средств массовой информации.
- 5.5. Общественный контроль в Российской Федерации.

5.1. Понятие и признаки общественных объединений в Российской Федерации

Общественные объединения — один из видов некоммерческих организаций, порядок образования и деятельности которых установлен Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930).

Основные признаки общественных объединений:

1. Общественные объединения — это объединения самостоятельные. Они осуществляют широкое внутреннее самоуправление, имеют собственные программу и устав, право на самостоятельное определение направления деятельности.
2. Общественные объединения — это формирования добровольно объединившихся лиц. Члены общественного объединения в любое время могут выйти из него.
3. Общественные объединения — сообщества людей, объединившихся для достижения общих целей и удовлетворения посредством совместной деятельности конкретных общих потребностей и интересов.
4. Общественные объединения формально организованы. Они основаны на обезличенных, формализованных нормах и процедурах: целях, задачах, функциях, отношениях власти — подчинения.

5. **Общественные объединения** — это сообщества с постоянным характером деятельности и равенством оснований вступления и пребывания в них их членов (участников). Они действуют непрерывно, регулярно воспроизводят свои цели и способы действий, что отличает их от разовых негосударственных манифестаций (забастовок, митингов, шествий).

6. **Общественные объединения** — это объединения, чья деятельность имеет общественно полезный характер. Это означает что деятельность объединений не противоречит действующему в стране законодательству и поэтому поддерживается государством. Данным обстоятельством объясняется введение в Конституцию РФ поправок о том, что Россия «осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики; осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности; обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений» (п. «е.1», «е.2», «е.4» ч. 1 ст. 114).

Таким образом, **общественное объединение** — самостоятельное самоуправляемое формальное сообщество людей, добровольно объединившихся на равных правах для постоянного (регулярного) достижения общих целей, для проведения совместной работы, направленной на реализацию социально полезных (законных) интересов.

5.2. Конституционно-правовой статус политических партий в России

Политическая партия — это общественное некоммерческое объединение граждан РФ, образованное ими в ходе реализации индивидуальных прав каждого на объединение на основе общих взглядов и идей, имеющее целью совместную их реализацию при достижении государственной власти.

Отличительные признаки партий:

1) партия — это объединение совершеннолетних граждан, в то время как в общественные объединения могут входить и неграждане, и несовершеннолетние;

2) цель объединения в партии — достижение государственной или политической власти или влияние на нее;

3) партия основывается именно на политических, а не на иных общественных совместных интересах.

Правовой статус и порядок деятельности партий определен Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950), который закрепил понятие, порядок образования, деятельности, реорганизации партий и их виды.

Законодатель не указывает на главную цель политической партии — овладение публичной властью или влияние на нее. В законе устанавливается, что цели и задачи политической партии определяются в ее уставе и программе. **Основными целями политической партии** являются:

- 1) формирование общественного мнения;
- 2) политическое образование и воспитание граждан;
- 3) выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- 4) выдвижение кандидатов на выборах в законодательные органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в работе этих органов.

Таким образом, основной задачей политических партий является участие в формировании и осуществлении государственной власти.

Политическая партия должна отвечать следующим **требованиям**:

- 1) наличие региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;
- 2) членство не менее пятисот человек;
- 3) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

5.3. Религиозные объединения: понятие и виды

В соответствии со ст. 14 Конституции РФ Россия — светское государство. Это означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства.

Религиозное объединение — добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

В соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465) религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления. Для преобразования религиозной группы в религиозную организацию необходимы: количественный состав не менее десяти граждан и действие на территории РФ не менее пятнадцати лет или вхождение группы в структуру централизованной религиозной организации.

Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно

и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы деятельности подразделяются на местные и централизованные. Местной религиозной организацией признается религиозная организация, которая состоит не менее чем из десяти участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

5.4. Правовой статус средств массовой информации

Средства массовой информации (СМИ) являются наиболее значимыми и влиятельными источниками информирования общества и личности.

Средство массовой информации — это периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. При этом под периодическим печатным изданием понимаются газета, журнал, альманах, бюллетень, иное издание, имеющее постоянное название, текущий номер и выходящее в свет как минимум один раз в год; под радио-, теле-, видео-, кинохроникальной программой понимается совокупность периодических аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов (передач), имеющих постоянное название и выходящих в свет (в эфир) как минимум один раз в год.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300) устанавливает разрешительный принцип регистрации СМИ, то есть средство массовой информации может начать свою работу только после утверждения устава и получения регистрационного свидетельства. Регистрация СМИ как публичных субъектов в сфере обращения массовой информации осуществляется органами Федеральной службы по надзору за соблюдени-

ем законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. СМИ считается зарегистрированным со дня выдачи свидетельства о регистрации. Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции СМИ в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации СМИ признается недействительным. Регистрация СМИ как юридических лиц (редакций СМИ) осуществляется налоговыми органами на основании Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431).

5.5. Общественный контроль в Российской Федерации

Правовые основы общественного контроля в России установлены в Федеральном законе от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213), который определил правовые основы организации и осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественным контролем законодатель считает деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. К общественному контролю законодатель относит также деятельность, направленную на общественную проверку, анализ и общественную оценку издаваемых вышеназванными органами и организациями актов и принимаемых решений.

Граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе

общественных формирований на добровольной основе в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

К *формам общественного контроля*, организаторами которых могут выступать общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, законодатель отнес общественный мониторинг, общественное обсуждение, иные формы, предусмотренные законом.

Среди *целей общественного контроля* законодатель определил:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественную оценку деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Задачами общественного контроля являются:

1) формирование и развитие гражданского правосознания;

2) повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества;

3) содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов;

4) реализация гражданских инициатив, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных

интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

5) обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

6) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

7) повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Общественный контроль осуществляется на основе следующих **принципов**:

1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;

2) добровольность участия в общественном контроле;

3) самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

4) публичность и открытость общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

5) законность деятельности субъектов общественного контроля;

6) объективность, беспристрастность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов осуществляемого ими общественного контроля;

7) обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контро-

ля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами, — учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

8) многообразие форм общественного контроля;

9) недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации;

10) презумпция добросовестности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, которые осуществляют в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия и за деятельностью которых ведется общественный контроль;

11) недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

12) соблюдение субъектами общественного контроля нейтральности, исключаяющей возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих Федеральному закону, а также в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия.

Субъектами общественного контроля являются:

1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Практическое занятие

План

1. Конституционно-правовое регулирование статуса общественных объединений в Российской Федерации.

2. Конституционно-правовой статус политических партий в России.

3. Церковь и религиозные объединения: статус и отличия.

4. Правовой статус средств массовой информации.

5. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации.

Дополнительная литература

О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

О политических партиях: федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

О свободе совести и религиозных объединениях: федер. закон от 26 сент. 1997 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

О средствах массовой информации: федер. закон от 21 дек. 1991 г. № 2124-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 15. Ст. 1277.

Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие. М., 2011.

Вологина Э. А., Петрова О. Ю. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. М., 2010.

Карлина Т. Д. Правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2009.

Конституция, закон и социальная сфера общества. М., 2010.

Религиозные объединения. Свобода совести и вероисповедания. Религиоведческая экспертиза. Нормативные акты. Судебная практика. Заключение экспертов / под общ. ред. А. В. Пчелинцева. М., 2009.

Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М., 2010.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся общественные объединения и политическая система общества?

2. Каково место политических партий в системе негосударственных объединений?

3. Назовите виды и организационно-правовые формы общественных объединений в России.

4. Какие способы образования общественных объединений вам известны?

5. Какие требования предъявляются для образования политической партии?

6. Каков порядок создания политической партии?

7. Какие виды религиозных объединений вам известны, в чем их различие?

8. Чем религиозная группа отличается от религиозной организации?

9. Могут ли в религиозных группах участвовать иностранные граждане?

10. В каком порядке образуются и действуют СМИ?

11. Какие субъекты и формы общественного контроля вам известны?

12. Каковы структура и порядок формирования Общественной палаты РФ?

Контрольные задания и задачи

1. Главное управление юстиции по Пермскому краю отказало в государственной регистрации Пермской региональной общественной организации «Собственники кооперативного имущества», инициатором создания и учредителем которой является гражданин Прокопьев. Основанием для отказа выступило положение краевого Закона «О статусе общественных объединений на территории Пермского края», согласно которому региональным общественным объединением выступает объединение, имеющее свои отделения на территории более половины муниципальных образований. Соответствует ли решение управления ст. 3, 4, 30, 55, 71 Конституции РФ и действующему законодательству?

2. Заполните таблицу.

Признаки объединения	Организации	Движения	Фонды	Учреждения	Органы самодеятельности	Политические партии
Характер членства						
Направление деятельности (вне, внутрь)						
Предмет деятельности						
Кто формирует органы управления						
Порядок формирования органов управления						

Признаки объединения	Организации	Движения	Фонды	Учреждения	Органы самодеятельности	Политические партии
Наличие высших органов управления						
Наличие прав юридического лица						

3. Согласно указанию Генеральной прокуратуры России «Об усилении надзора за исполнением требований Федерального закона “Об общественных объединениях”» органами прокуратуры проведена проверка исполнения законодательства общественными объединениями, в том числе законность образования Коммунистической партией Российской Федерации и другими партиями первичных организаций в государственных учреждениях, на предприятиях и в воинских частях. Проверкой выявлены факты создания первичных парторганизаций в данных подразделениях. Так, в Курской области создана первичная парторганизация Коммунистической партии Российской Федерации в акционерном обществе «Огнеборцы». По всем подобным случаям органами прокуратуры приняты соответствующие меры реагирования. Оцените ситуацию.

4. Вы решили создать краевую общественную организацию и провели учредительное собрание. Составьте протокол собрания, а также перечень документов, необходимых для государственной регистрации вашего объединения.

5. Что такое персональные данные? Всегда ли журналист обязан получать разрешение на сбор и распространение сведений о частной жизни лица?

6. Имеет ли журналист право присутствовать и производить съемку в культовых учреждениях или при отправлении религиозных обрядов вне культовых учреждений?

РАЗДЕЛ III

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

ТЕМА 6

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

Учебные вопросы

- 6.1. Государственное устройство: понятие и формы.
- 6.2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды.
- 6.3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды.
- 6.4. Институт автономии: понятие, виды, формы.

6.1. Государственное устройство: понятие и формы

Территория любого государства всегда определенным образом организована, разделена на части в целях повышения эффективности управления государством и оптимизации взаимоотношений центра и регионов.

Термином «государственное устройство» обозначают организацию территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями. Государственное устройство — важнейший элемент любого государства. Его основное назначение заключается в таком устройстве территории и установлении таких связей Центра и регионов, которые оптимально обеспечивали бы осуществление государственной власти. Государственное устройство обусловлено различными факторами: размером территории, составом населения, национальными традициями, особенностями формирования государства.

Выделяют разные элементы государственного устройства:

- 1) территориальную организацию государства;
- 2) формы взаимоотношений государства с его составными частями;
- 3) принципы, положенные в основу государственного устройства.

Таким образом, государственное устройство определяется как территориальная организация государства, включающая принципы и формы взаимоотношений государства с его составными частями.

Государственное устройство — это разделение территории государства на определенные части (государственные образования) посредством установления их правового статуса, взаимоотношений государства с его составными частями и между самими составными частями.

Форма государственного устройства представляет собой внешнее выражение территориальной структуры конкретного государства. Форма государственного устройства характеризует внутреннее строение государства, его деление на составные части, отражающее также характер соотношения государства и отдельных его частей.

Существуют две основные формы государственного устройства: унитарное (от лат. один) и федерация (от лат. укреплять союзом). Конфедерация, то есть союз суверенных государств, строго говоря, к форме государственного устройства не относится, этот союз государств — субъект международного публичного права.

6.2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды

Унитарное государство — единое целое государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, которые подчиняются органам центральной власти и признаками государственного суверенитета не обладают.

Основные признаки унитарного государства:

1) единая конституция, единый высший представительский, исполнительный и судебный орган, единое законодательство, одно гражданство, денежная система, налоговая и кредитная политика;

2) составные части суверенитетом не обладают (нет законодательства, армии и т. д.), но обладают самостоятельностью, речь идет о децентрализованном или централизованном самоуправлении (если во главе местных властей стоит назначенный сверху чиновник);

3) допускается национальная и законодательная автономия для малочисленных наций;

4) все внешние сношения осуществляются центральными органами власти;

5) единые вооруженные силы.

Виды унитарных государств:

1) централизованные унитарные государства;

- 2) относительно централизованные унитарные государства;
- 3) децентрализованные унитарные государства;
- 4) унитарные государства с автономиями.

6.3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды
Федерация — это добровольное объединение нескольких ранее независимых государственных образований в единое союзное государство.

Основные признаки федерации:

- 1) территория федерации состоит из территорий субъектов;
- 2) верховная судебная, законодательная и исполнительная власть принадлежит федеральным органам;
- 3) разграничение полномочий между федерацией и субъектами регулируется федеральной конституцией;
- 4) субъекты имеют право принимать собственные конституции и имеют свои высшие судебные, законодательные и исполнительные органы;
- 5) существует единое федеральное гражданство. Может существовать и гражданство субъектов федерации;
- 6) внешнеполитическая деятельность — прерогатива федеральных органов власти;
- 7) при федеральном парламенте есть палата, представляющая интересы субъектов.

Классификация федеративных государств возможна по различным признакам:

1. **По способу образования** они разделяются на *договорные* и *конституционные*. При договорном способе самостоятельные государства объединяются в федерацию, заключив договор об объединении (США, Швейцария и др.). Конституционные федерации создаются на основе конституции страны, в которой центральная власть признает федеративное устройство и автономии отдельных территорий (ФРГ, Бельгия и др.).

По этому признаку **Россию следует относить к конституционным федерациям**. С одной стороны, предметом Федеративного договора от 31 марта 1992 года, положившего начало современному федеративному устройству России, было не учреждение нового государства, а лишь разграничение предметов ведения и полномо-

чий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации. Кроме того, в Конституцию РФ 1993 года были включены (инкорпорированы) основные положения Федеративного договора, и он продолжает действовать лишь в части, не противоречащей Конституции. С другой стороны, Конституция РФ допускает регулирование отношений между Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами на основе двусторонних договоров и соглашений между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

2. В зависимости от основного фактора, определяющего характер федеративных отношений, различают федерации, построенные по национальному или территориальному признаку. Российская Федерация была образована по национально-территориальному принципу, но в настоящее время используется и территориальный принцип. Федерализм в России — не только способ децентрализации и демократизации власти, но и форма государственной организации национальных отношений, способ обеспечения права народов на самоопределение. По национальному принципу образованы республики в составе Российской Федерации, имевшие ранее статус автономий; национально-государственными образованиями являются автономная область и автономные округа. Территориальный принцип относится ко всем остальным субъектам Федерации, являющимся государственно-территориальными образованиями.

3. С позиций равенства статусов субъектов Федерации и их равноправия между собой, а также в отношениях с федеральными органами власти различают *симметричные* (ФРГ, Австрия и др.) и *асимметричные* (Индия, Швейцария и др.) федерации. Хотя в российской Конституции (ч. 1, 4 ст. 5) провозглашено равноправие субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, различие правового статуса субъектов Федерации свидетельствует о том, что Россия является асимметричной федерацией.

6.4. Институт автономии: понятие, виды, формы

В широком смысле слова автономия (греч. *autos* — сам и *nomos* — закон) в конституционном праве означает предоставление какой-либо части (частям) государства самостоятель-

ности в решении местных вопросов. В большинстве случаев под автономией понимают особые политико-территориальные единицы, созданные с учетом национального состава и традиций компактно проживающего в них населения (Северная Ирландия в Великобритании и др.).

Автономия — это предоставление части государства, отличающейся какими-либо географическими, национальными (этническими) или иными особенностями, определенной формы самостоятельности.

Автономные образования могут существовать и в унитарных, и в федеративных государствах. В мире существуют различные виды автономий. Автономии в основном построены по национальному признаку. Различаются два основных вида национальной автономии — национально-территориальная и национально-культурная.

Национально-территориальная автономия образуется в случае компактного проживания национальных меньшинств на определенной территории. Национально-территориальная автономия — система национальных государств (автономная республика), национально-государственных образований (автономная область, автономный округ), административно-территориальных единиц (национальные район, уезд, волость и др.), создаваемых для учета интересов отдельных национальных групп населения (этнических общностей) и для обеспечения их самоуправления.

Национально-территориальные автономии разделяются на политические и административные. Политическая автономия предполагает возможность издания собственных законов (иногда — конституции), наличие собственных законодательных и исполнительных органов, обладающих более широкими полномочиями, чем органы просто административно-территориальных единиц. Административная автономия не обладает элементами государственности, однако учитываются национальные особенности (преподавание, издание газет, судопроизводство на национальном языке, учет местных обычаев в правовой сфере и т. п.).

Национально-культурная автономия создается в случае, когда национальные меньшинства не занимают какой-то определенной территории, а расположены в пределах государства. Национально-культурные автономии создаются в виде национальных организа-

ций. Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965) национально-культурная автономия — это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Поправкой в Конституцию РФ 2020 года установлено, что «государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия» (ч. 2 ст. 69).

Практическое занятие

План

1. Государственное устройство: понятие и формы.
2. Унитарное государство: понятие, признаки, виды.
3. Федеративное государство: понятие, признаки, виды.
4. Институт автономии: понятие, виды, формы. Национально-культурная автономия.

Дополнительная литература

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Заключена в г. Страсбурге 1 февр. 1995 г.) // Совет Европы и Россия. 1999. № 5. С. 20–24.

О создании Союзного государства: договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 дек. 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 7. Ст. 786.

О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федер. закон от 30 апр. 1999 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

О национально-культурной автономии: федер. закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 2. Ст. 2965.

О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Восто-

ка: федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федер. закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 дек. 2012 г. № 1666) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

Абдулатипов Р. Г. Федералогия: учеб. пособие. СПб., 2004.

Бабурин С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. СПб., 2005.

Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009.

Киселева А. В., Нестеренко А. В. Теория федерализма. М., 2002.

Кокотов А. Н. Русская нация и российская государственность. Екатеринбург, 1994.

Кутафин О. Е. Российская автономия. М., 2006.

Лексин И. В. Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы. М., 2013.

Порфирьев А. И. Национальный суверенитет в правовой природе российского федерализма. М., 2009.

Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.

Черепанов В. А. Теория российского федерализма. М., 2005.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте определение понятия «государственное устройство».
2. Что такое федерация? В чем ее отличие от конфедерации?
3. Какие виды федерации существуют?
4. Каковы основные признаки России как федерации? К каким видам она относится и почему?

5. Каково содержание права народа (этноса) на самоопределение?

6. Обладают ли национальные меньшинства национальным суверенитетом?

7. Как вы оцениваете идею превращения России в унитарное государство?

8. Какие федеральные округа образованы в России? Влияют ли они на государственное устройство?

9. Каковы основные этапы становления федерализма в России?

10. Какие принципы российского федерализма закреплены в Конституции РФ?

Контрольные задания и задачи

1. Составьте сравнительную таблицу признаков федеративной и унитарной форм государственного устройства.

Вопросы для сравнения	Формы государственного устройства		
	Унитарное государство	Федерация	Особенности в России
Территория			
Статус административно-территориальных единиц			
Государственный аппарат			
Гражданство			
Правовая система			
Судебная система			
Налоговая система			

2. Заполните таблицу.

Принцип федеративного устройства России	Содержание

3. Опишите наилучшую (идеальную), по вашему мнению, форму государственного устройства, в том числе ее конкретный вид, с позиции интересов граждан государства.

4. Подготовьте по данной теме тестовое задание, состоящее из пяти вопросов, каждый из которых имеет по четыре ответа. На отдельном листе составьте для себя ключ к тесту.

ТЕМА 7 ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

Учебные вопросы

- 7.1. Понятие и сущность федерации.
- 7.2. Конституционно-правовые основы российского федерализма.
- 7.3. Конституционно-правовой статус Российской Федерации.
- 7.4. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.
- 7.5. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.

7.1. Понятие и сущность федерации

Федеративное устройство России — это форма ее государственно-территориального устройства, в соответствии с которой «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ» (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ).

Федерация есть сложное союзное государство, имеющее многоуровневую территориальную структуру и объединяющее несколько государственных образований, которые обладают определенной политико-правовой самостоятельностью и участвуют в решении общегосударственных задач.

Важнейшими признаками федерации являются:

- наличие относительно самостоятельных территориальных единиц (субъектов федерации);
- наличие органов государственной власти субъектов федерации, обладающих определенной самостоятельностью и собственной компетенцией;
- реальное представительство и участие субъектов в решении федеральных вопросов¹.

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 2. С. 24–28.

Федеративное государство — это государственно-правовое объединение в союзное государство, федерацию, образующих ее частей (субъектов). Субъектами федерации обычно являются государства или государственные образования, имеющие определенную политическую самостоятельность, в том числе свои конституции и законодательство, свою систему законодательной, исполнительной и, возможно, судебной власти. Федерация — одна из двух основных форм государственно-территориального устройства.

Другой распространенной формой является унитарное устройство государства, при котором оно разделяется на административно-территориальные единицы, не обладающие, как правило, какой-либо политической самостоятельностью. Система органов власти всех административно-территориальных единиц и их компетенция устанавливаются в этом случае конституцией и законами государства.

Конфедерация, в отличие от федеративного и унитарного государства, представляет собой не государство, а союз суверенных государств, отношения между которыми регулируются нормами международного, а не национального права. Как единое целое конфедерация выступает только в международных отношениях. Поэтому конфедерация, содружество государств и другие формы международно-правовых союзов прямого отношения к вопросу государственно-территориального устройства не имеют.

7.2. Конституционно-правовые основы российского федерализма

В основу концепции современного российского федерализма положены следующие *основные принципы*¹:

1. **Государственная целостность Российской Федерации.** Для реализации этого принципа Конституция РФ предусматривает:

- приоритет государственного суверенитета Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию;

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 2. С. 90–104.

- целостность территории Российской Федерации, включающей в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, недра;
- верховенство Конституции РФ и федерального законодательства;
- отсутствие у субъектов Российской Федерации права свободного выхода из Федерации и права изменения своего статуса без согласия Российской Федерации;
- единое гражданство Российской Федерации;
- единство государственного языка на всей территории Российской Федерации;
- единство экономического пространства на территории Российской Федерации, денежной и кредитной системы (в том числе единая национальная валюта — рубль), единый (консолидированный) государственный бюджет;
- единые Вооруженные Силы РФ;
- обеспечение Президентом РФ и Правительством РФ полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

«Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются» (ч. 2.1 ст. 67).

2. Единство системы государственной власти. Правовой основой такого единства являются:

- приоритет основ конституционного строя Российской Федерации и общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определяемых федеральным законом, при реализации права на самостоятельное установление субъектами Российской Федерации своей системы органов государственной власти;
- вхождение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации (ч. 3 ст. 132);

- полномочия Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80);
- единство системы исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 77);
- единство судебной системы Российской Федерации, устанавливаемой Конституцией РФ и федеральным конституционным законом.

3. **Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации** имеет большое значение, поскольку его решение предопределяет правовой статус Федерации и ее субъектов, а также характер отношений между ними. В конституционном праве зарубежных стран предметы ведения и полномочия в федерациях делят на следующие виды: исключительные предметы ведения и полномочия (исключительная компетенция) федерации; исключительная компетенция субъектов федерации; сфера совместной компетенции федерации и ее субъектов; остаточные полномочия, не относящиеся к указанным выше и не нашедшие отражения в конституции. Способы разграничения компетенции могут быть различными. Конституция РФ прямо устанавливает сферу исключительной компетенции Российской Федерации и сферу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Вне этих сфер субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

4. **Равноправие субъектов Российской Федерации.** В соответствии с Конституцией РФ субъекты Российской Федерации имеют различный конституционно-правовой статус. Поэтому принцип их равноправия следует трактовать как равенство возможностей по самостоятельному установлению своей системы органов государственной власти, созданию собственного законодательства в сфере соответствующей компетенции, участию в решении общефедеральных вопросов, а также как равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государствен-

ной власти. Последнее выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между РФ и всеми ее субъектами.

5. *Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.* Данный принцип является одним из важнейших достижений современной демократии и относится к общепризнанным принципам международного права. Однако в международном праве устанавливается и ряд условий для реализации права народов на самоопределение, которое не должно приводить к нарушению иных норм. Как указано в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, от 24 октября 1970 года (Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 65–73), при реализации права народа на самоопределение ничто не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных демократических государств.

7.3. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Статус федерации в России включает важнейшие черты ее федеративной государственности. Он характеризуется прежде всего тем, что Российская Федерация является суверенным государством, полноправным субъектом международного сообщества, обладающим всей полнотой государственной власти на своей территории, за исключением тех предметов ведения и полномочий, которые в соответствии с Конституцией РФ и текущим законодательством отнесены к компетенции субъектов Федерации. Российская Федерация имеет Конституцию и федеральные законы, которые обладают верховенством на всей территории страны. Конституция РФ устанавливает и иные нормы, принципиально важные для статуса Федерации: государственные флаг, герб и гимн; обеспечивает свой государственный суверенитет, целостность и неприкосновенность своей территории; устанавливает режим и защиту государственной

границы; имеет право на международные отношения с иностранными государствами¹. При этом она представляет и защищает интересы как Федерации в целом, так и каждого ее субъекта.

Государственные символы являются важным элементом правового статуса Российской Федерации в соответствии со ст. 70 Конституции РФ. Три ФКЗ от 25 декабря 2000 года определяют статус и порядок использования государственных символов России — государственного флага, государственного герба и государственного гимна. Государственный флаг Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого, средней — синего и нижней — красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3. Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и над ними — одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла — скипетр, в левой — держава. На груди орла, в красном щите, серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона. Закон определяет и порядок использования государственного герба России. Другим официальным государственным символом является государственный гимн, который представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом. Законодатель определил, что государственный гимн Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном вариантах. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции.

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 2. С. 104–108.

Ст. 68 Конституции РФ закрепила статус русского языка как государственного. Принятый в 2005 году Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» в ст. 1 развил содержание этой нормы Конституции РФ и определил, что русский язык является обязательным, используемым в определенных законом сферах и должен способствовать взаимопониманию и укреплению межнациональных связей, при приоритетности которого уважаются и признаются государственные языки республик в составе РФ. Поправка к ч. 1 ст. 68 Конституции РФ усилила статус государственного русского языка, определив его как «язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации».

Важнейшим признаком конституционно-правового статуса Российской Федерации является территория. *Территория* — это исторически сложившееся в пределах государственной границы политико-правовое природное пространство, на которое распространяется верховная власть государства. В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает территорию ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Следует особо подчеркнуть, что Российская Федерация, согласно ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, состоит из субъектов, которые находятся в ее составе, а не образуют федерацию. Поэтому субъекты РФ входят в состав другого государства (Российскую Федерацию) и, даже обладая большими полномочиями, не являются суверенными. К сухопутной территории относятся также острова. Внутренние воды включают и внутренние морские воды (заливы, бухты, лиманы). Территориальное море — это морской пояс, прилегающий к берегу и внутренним морским водам государства. В России в соответствии с международным правом установлена 12-мильная ширина территориального моря. Международное толкование территории суверенного государства нашло отражение в текущем законодательстве, в частности, в ст. 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе РФ» устанавливается, что государственную территорию образуют суша, вода, недра и воздушное пространство. Под сухопутной и водной территорией

расположены недра, о которых федеральная Конституция не упоминает. Однако по сложившемуся обычаю они входят в понятие государственной территории.

Поправкой к Конституции РФ 2020 года (ч. 1 ст. 67) установлена возможность создания еще одной составной части государственной территории Российской Федерации — федеральной территории, статус которой и организация публичной власти будут устанавливаться федеральным законом.

Наряду с собственной территорией Российская Федерация обладает суверенными правами на континентальный шельф и исключительную экономическую зону (ч. 2 ст. 67 Конституции РФ). Однако распространение этих суверенных прав не является полноценным распространением суверенитета государства и ограничено функционально только изысканием, добыванием, разработкой и сохранением природных ресурсов в их пределах. Континентальный шельф — это поверхность и недра морского дна районов, примыкающих к берегу, но находящихся за пределами территориального моря до внешней границы подводной окраины материка на расстоянии, не превышающем, как правило, 200 морских миль. Исключительная экономическая зона — это район моря, находящийся за внешней границей территориального моря, шириной до 200 морских миль. Континентальный шельф и исключительная экономическая зона подчинены юрисдикции России, которая осуществляется в строгом соответствии с нормами международного права.

Еще одна группа положений Конституции РФ направлена на обеспечение единства и государственной целостности Федерации: единое гражданство РФ; единство государственного языка на всей ее территории; единство экономического пространства, бюджетной, денежной и кредитной системы; единые Вооруженные Силы РФ (более подробно см. тему 6).

Государственная власть Федерации и ее субъектов осуществляется на основе принципа единства системы публичной власти (более подробно см. тему 8). Властные полномочия Российской Федерации осуществляют федеральные органы государственной власти: Президент — глава государства, Федеральное Собрание — парламент РФ, федеральное Правительство, высшие и

иные федеральные суды, единая Прокуратура РФ. В пределах компетенции Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти. При решении общефедеральных вопросов представлены и учитываются интересы субъектов Федерации. Так, в соответствии с Конституцией РФ в Совет Федерации (верхнюю палату) Федерального Собрания — парламента Российской Федерации — входят по два представителя от каждого субъекта — по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

7.4. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами является одним из существенных признаков федерации. В мире существует несколько основных моделей конституционно-правового разграничения предметов ведения и полномочий: с выделением исключительной федеральной компетенции; исключительной компетенции субъектов федерации; совместной компетенции федерации и ее субъектов; остаточной компетенции, распределяемой конституциями различно в зависимости от степени централизации федерации. При этом следует различать разграничение предметов ведения (сфер осуществления власти) и разграничение полномочий (властные возможности в установленных сферах).

В России разграничение предметов ведения осуществляется конституционно. Российская конституционная модель восприняла двухуровневый способ структурирования предметов ведения, где конституционно фиксируются закрытый перечень предметов ведения федерации (ст. 71) и совместных предметов ведения (ст. 72). Предметы ведения субъектов РФ четко не определяются в ст. 73 Конституции РФ и реализуются по остаточному принципу.

Статус Российской Федерации находит свое конкретное выражение в ее компетенции, закрепленной Конституцией РФ при разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. При этом в компетенцию Российской Федерации входят все полномочия по исключительным предме-

там ведения федерации и полномочия Российской Федерации по совместным предметам ведения федерации и ее субъектов. В ст. 71 Конституции РФ установлена сфера исключительного ведения Российской Федерации, в которой можно выделить следующие основные группы отношений: государственное строительство Российской Федерации и федеральное правотворчество; организация публичной власти; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; экономическое, социально-культурное и национальное развитие Российской Федерации; внешняя политика, международные и внешнеэкономические отношения Российской Федерации; оборона и безопасность страны, в том числе обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных.

Полномочия Российской Федерации в этой сфере не подлежат передаче субъектам Федерации.

Ст. 72 Конституции РФ устанавливает сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В сферу совместного ведения, в частности, входят: обеспечение соответствия законодательства субъектов Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами; природопользование и охрана окружающей среды; общие вопросы образования, науки, культуры; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации и т. д. Поправкой к ст. 72 Конституции РФ в ч. 1 введен п. «ж.1», в котором особо указывается, что «защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях» относится к совместным предметам ведения. Совместная деятельность Федерации и субъектов Федерации в этой сфере осуществляется на основе дополнительного разграничения в федеральном законодательстве и взаимной передачи полномочий, что

является предметом отдельных договоров и соглашений между соответствующими органами государственной власти.

Законодательное разграничение полномочий. Полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере разграничиваются прежде всего федеральными законами, регулирующими те или иные вопросы совместного ведения (это положение не содержится в явном виде в Конституции РФ, но отчетливо прослеживается в федеральном законодательстве и подтверждено Постановлением Конституционного Суда от 9 января 1998 года № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» (Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2))¹.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

Договорное разграничение полномочий. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяется роль договоров и соглашений в механизме разграничения полномочий. Согласно ст. 26.7 заключение договоров о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ допускается только в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено Федеральным законом, разграничение полномочий. Введена процедура согласования (одобрения) проектов договоров с законодательными органами. Первоначально проект договора вносится

¹ См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ. Гл. IV-I // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

главой субъекта РФ для его одобрения в парламент субъекта РФ. Решение об одобрении принимается в форме постановления. Это решение доводится главой субъекта РФ до Президента РФ. После этого договор подписывается Президентом РФ и главой субъекта РФ и в течение десяти дней после подписания подлежит направлению в Государственную Думу для утверждения его федеральным законом, после чего он вступает в юридическую силу. Срок действия договора не может превышать десяти лет. В настоящее время действующих договоров нет.

Наряду с договорами о разграничении полномочий ФЗ № 184 регламентирует порядок заключения соглашений между федеральными и региональными исполнительными органами о взаимном делегировании полномочий. Следовательно, соглашения заключаются исключительно в сфере исполнительной власти. Заключение соглашений о передаче конкретных полномочий возможно при условии, если их осуществление не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы всех субъектов РФ. Соглашения подписываются главой федерального органа исполнительной власти и главой субъекта РФ, в то время как договоры заключаются с участием парламентов, подписываются главой государства и утверждаются федеральным парламентом.

Нормотворческую компетенцию Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разграничивает ст. 76 Конституции РФ.

Часть 1 этой статьи определяет, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

В *части 2* разграничиваются нормотворческие полномочия Российской Федерации и ее субъектов в сфере их совместного ведения: по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Федерации. При этом Конституция не предъявляет особых требований к правовому содержанию этих федеральных законов, что может вызвать нарушения прав субъектов Федерации в тех случаях, когда такие законы имеют не рамочный, а исчерпывающий характер. Необходимо отметить, что в

данном отношении принципам федерализма лучше соответствовал Федеративный договор от 1992 года: он определял, что по вопросам, относящимся к совместному ведению Федерации и ее субъектов, федеральные органы издают Основы соответствующего законодательства (см. также тему 8, вопрос 4).

Часть 4 данной статьи устанавливает, что вне пределов ведения РФ, а также совместного ведения РФ и ее субъектов последние осуществляют собственное правовое регулирование.

Части 5 и 6 определяют иерархические отношения и способы разрешения коллизий между нормативными правовыми актами Федерации и ее субъектов: нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с ч. 1 и 2 данной статьи; в случае противоречия между ними действует федеральный закон; в случае же противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным в соответствии с ч. 4 настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации.

7.5. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации

Статус субъекта Российской Федерации включает в себя совокупность его прав, обязанностей и ответственности, а также принадлежность к определенному виду субъектов. Поэтому он включает в себя элементы как общие для всех субъектов Федерации, так и специфические для конкретного вида субъектов.

Общими статусными элементами всех субъектов Федерации являются:

1) обладание всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) обладание учредительной властью, право принятия своих конституций (уставов);

3) самостоятельность в установлении своей системы органов государственной власти, в создании собственного законодательства в сфере соответствующей компетенции;

4) право на участие в решении общедоделальных вопросов, в том числе в принятии доделальных законов;

5) равноправие во взаимоотношениях с доделальными органами государственной власти.

Субъекты Российской Федерации, однако, не обладают государственным суверенитетом. Они не имеют права на свободный выход из Федерации и права на изменение своего статуса без согласия Российской Федерации; они не являются субъектами международного публичного права и осуществляют международные и внешние экономические связи в пределах, установленных доделальным законом; принимаемые ими вне сферы собственной исключительной компетенции нормативные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, а также доделальным законам¹.

Субъекты, входящие в Российскую Федерацию, делятся на три основных вида: первый — республики (их 22); второй — края (9), области (46), города доделального значения (3 — Москва, Санкт-Петербург, Севастополь); третий — автономная область (1) и автономные округа (4).

Республики в составе Российской Федерации имеют статус государства и образованы по национальному принципу. Названия республик происходят от названия коренных этнических групп, проживающих на их территориях (однако в подавляющем числе случаев коренные этнические группы не

¹ В Постановлении от 7 июня 2000 года Конституционный Суд подчеркнул, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета России. Субъекты Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. Подробнее см.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и доделального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

составляют большинства соответствующего населения республики). Республика как государство имеет свою конституцию, государственные символы (герб, флаг и гимн), органы государственной власти, включая главу государства. Республика вправе устанавливать свой государственный язык, употребляемый в государственных органах и органах местного самоуправления наряду с государственным языком Российской Федерации.

Края, области, города федерального значения являются государственно-территориальными образованиями в составе РФ. Их статус устанавливается Конституцией РФ и уставами, принимаемыми в соответствии с Конституцией РФ, законодательными (представительными) органами соответствующего субъекта Российской Федерации. Эти субъекты также имеют свои органы государственной власти и свое законодательство.

Автономные образования — автономная область и автономные округа — представляют собой национально-государственные образования. Их следует рассматривать как конституционную форму реализации права малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на свое сохранение и развитие через приобретение собственной государственности. Статус автономных образований при основных сходных чертах со статусом иных субъектов РФ имеет определенные отличия. Ранее большинство (9 из 10) автономных округов входили в состав тех или иных областей или краев, что порождало определенные проблемы в реализации конституционного положения о равноправии субъектов Федерации.

В соответствии с Конституцией РФ отношения таких автономных округов с соответствующими краями (областями) могут регулироваться федеральным законом и договорами между органами государственной власти автономного округа и края (области). Кроме того, по представлению законодательных и исполнительных органов автономного образования может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

В соответствии с ФКЗ от 17 декабря 2001 года изменение состава субъектов в Российской Федерации возможно в следующих вариантах:

1. Принятие в РФ нового субъекта.
2. Образование нового субъекта РФ¹.

Принятие в РФ нового субъекта — изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. Инициатива принятия новых субъектов не может исходить от федеральных органов власти. При процедуре принятия инициатором может выступать иностранное государство, с которым Россия заключает международный договор о приеме в состав Российской Федерации иностранного государства или его части. В случае принятия в РФ иностранного государства ему предоставляется по общему правилу статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление ему иного статуса (края, области). При принятии в РФ части иностранного государства этой территории в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа. Впервые принятие нового субъекта РФ по действующей Конституции РФ состоялось в марте 2014 года, при котором была совмещена процедура принятия нового субъекта — Республики Крым и образования в составе России двух новых субъектов РФ — Республики Крым и города федерального значения Севастополя. При этом Севастополь получил статус города федерального значения, что ст. 4 ФКЗ от 17 декабря 2001 года, определяющая условия принятия нового субъекта РФ, не предусматривает. Тем самым практика пошла вразрез с предусмотренной законодательством процедурой принятия нового субъекта в состав РФ, как совместив процедуры принятия и образования нового субъекта РФ, так и расширив возможности обретения нового правового статуса — города федерального значения — частью иностранного государства, входящего в состав РФ².

¹ См.: О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4916.

² См.: О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституц. закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

Образование в составе РФ нового субъекта — результат внутригосударственных преобразований путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Законодатель не предусматривает возможности разделения, выделения, отделения субъектов РФ и сориентирован на их укрупнение. Это объективно ограничивает права населения, проживающего в субъектах РФ, на образование новых субъектов на базе имеющихся. В то же время данное ограничение объяснимо для самой многочисленной в мире федерации.

Инициатива образования новых субъектов также не может идти от федеральных органов власти. В процедуре образования нового субъекта РФ инициаторами выступают соответствующие заинтересованные субъекты РФ, которые направляют предложение Президенту РФ. Процесс объединения условно можно разбить на следующие этапы: 1) инициатива образования нового субъекта, исходящая от заинтересованных субъектов Российской Федерации; 2) проведение консультаций, решение и поддержка такой инициативы Президентом, парламентом и Правительством РФ; 3) проведение референдума в заинтересованных субъектах Российской Федерации; 4) принятие федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта; 5) переходный период объединенного субъекта. В период с 2005 по 2008 год осуществлено объединение пяти субъектов РФ и приняты ФКЗ по объединению Пермского, Красноярского, Камчатского, Забайкальского краев и Иркутской области.

Практическое занятие

План

1. Основы конституционно-правового статуса Российской Федерации.
2. Особенности конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.
3. Конституционно-правовые основы изменения конституционно-правового статуса и состава субъектов Российской Федерации.

Дополнительная литература

Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

О денонсации Договора об образовании СССР: постановление Верховного Совета РСФСР от 12 дек. 1991 г. № 2051-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1799.

О Государственном гербе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 25 дек. 2000 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2780.

О Государственном гимне Российской Федерации: федер. конституц. закон от 25 дек. 2000 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 13. Ст. 1139.

О Государственном флаге Российской Федерации: федер. конституц. закон от 25 дек. 2000 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2781, 2782.

О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 дек. 2001 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52. Ст. 4916.

О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3833.

О Государственной границе РФ: закон РФ от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 // Ведомости СНД и ВР РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

О государственном языке Российской Федерации: федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.

О континентальном шельфе Российской Федерации: федер. закон от 30 нояб. 1995 г. № 187-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 янв. 1999 г. № 4-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 2. Ст. 231.

О статусе столицы Российской Федерации: закон РФ от 15 апр. 1993 г. № 4802-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

О языках народов РФ: закон РФ от 25 окт. 1991 г. № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

Об исключительной экономической зоне Российской Федерации: федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 191-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.

Безруков А. В. Особенности конституционно-правового статуса субъектов РФ: учеб. пособие. Красноярск, 2005.

Бредихин А. Л. Федеративная система Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2019.

Конюхова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004.

Чернов С. Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004

Чертков А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации: правовые основы. М., 2009.

Контрольные вопросы

1. Россия — федерация договорная или конституционная?
2. Какие основные признаки субъектов РФ существуют?
3. Какие виды субъектов РФ вам известны?
4. Можно ли говорить о суверенитете субъектов РФ? Какова позиция Конституционного Суда РФ в этом вопросе?
5. Как вы оцениваете идею превращения РФ в унитарное государство?
6. Каковы проблемы равноправия субъектов РФ и в чем выражена асимметричность РФ?
7. Как может быть изменен статус субъектов РФ?
8. В чем отличие изменения статуса от изменения наименования субъекта РФ?
9. Какие формы образования субъектов предусмотрены законом? Могут ли субъекты РФ разделяться, выделяться?
10. Могут ли субъекты РФ выйти из состава России?
11. Что такое федеральное вмешательство (воздействие) в дела субъектов Федерации? Предусмотрен ли этот институт в России и соответствует ли он Конституции РФ?

Контрольные задания и задачи

1. Законодательное собрание Кировской области обратилось в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разрешении спора о компетенции. В своем обращении Законодательное собрание указало, что Федеральное Собрание Российской Федерации, принимая Градостроительный кодекс Российской Федерации, вышло за пределы предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения и тем самым вторглось в исключительное ведение субъектов РФ, где субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Дайте юридический анализ дела и его возможный вариант разрешения.

2. Свердловская, Челябинская, Курганская, Оренбургская области и Пермский край приняли решение об объединении в один крупный субъект — Уральский край. В Свердловской и Челябинской областях это решение было принято на заседаниях законодательных органов, в Курганской и Оренбургской областях оформлено указами губернаторов, а в Пермском крае — решением краевого референдума. Предусмотрена ли Конституцией РФ возможность такого объединения? Если да, то в каком порядке должно осуществляться подобное объединение? Составьте поэтапный план данного объединения.

3. При проведении переговоров по демаркации российско-китайской границы администрация Хабаровского края высказала несогласие с намерением руководства российской делегации передать Китаю два острова, входящие в состав территории края. При этом администрация ссылалась на конституционную гарантию невозможности изменения территории субъекта Федерации без его согласия (ст. 67 Конституции РФ). Как, по вашему мнению, должен быть решен данный вопрос? Какие конституционные нормы здесь следует применять?

4. Ч. 6 ст. 76 Конституции РФ устанавливает, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным в пределах собственного ведения субъекта РФ, действует акт субъекта РФ. Соответствует ли данное положение ст. 4 Конституции РФ?

5. Государственная дума Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) приняла решение о выходе из состава Тюменской области и о непосредственном вхождении в состав РФ. В обоснование своего решения депутаты сослались на ст. 5 Конституции РФ, фиксирующую равноправие всех субъектов, а также на решение Конституционного Суда по «чукотскому» делу. В этом решении суд, как известно, признал конституционным Закон РФ от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» в том числе и потому, что округ не изменил своего статуса и не вышел из состава России. Правомерно ли решение Думы ЯНАО?

РАЗДЕЛ IV

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В РОССИИ

ТЕМА 8

СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Учебные вопросы

- 8.1. Понятия органа и системы органов публичной власти.
- 8.2. Конституционные принципы организации и деятельности системы органов публичной власти в России.
- 8.3. Единая система и виды органов публичной власти.
- 8.4. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

8.1. Понятия органа и системы органов публичной власти

Поправки в Конституцию РФ 2020 года ввели в ее содержание категорию «публичная власть». Такая власть является разновидностью социальной власти и имеет общественный, а не частный характер. В России существует трехуровневая публичная власть: федеральная, региональная и муниципальная. Государственная власть реализуется на первых двух уровнях. Местная власть осуществляется на части территории субъекта Федерации: городской округ, муниципальный район, поселение. При этом государственная власть распространяется на всю территорию государства, ее регионы и всё население. Она, без сомнения, обладает публичностью, поскольку имеет общий, общественный, а не частный характер. Однако властными полномочиями общественного характера в России располагают не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, действующие в интересах населения муниципальных образований, а также в общегосударственных интересах с целью осуществления общегосударственной политики. Поскольку органы местного самоуправления не входят в государственный аппарат, не являются органами государства, то для них по общему правилу интересы населения муниципальных образований являются приоритетными, они не осуществляют пол-

номочий от имени государства. Взаимосвязь местного самоуправления и государственной власти в рамках публичной власти четко обозначается положениями ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, согласно которой «органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями при условии передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Поэтому логичным выглядит включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в РФ вместе с органами государственной власти (ч. 3 ст. 132). Обе группы органов публичной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132).

Все органы государственной власти обладают соответствующими признаками:

- являются составной и одновременно организационно обособленной ячейкой государственного аппарата (то есть совокупности органов государства);
- образуются в установленном государством порядке;
- обладают государственно-властными полномочиями;
- обладают упорядоченной внутренней организацией;
- для осуществления предоставленных функций органам государственной власти выделяются материальные средства.

Не каждый государственный орган можно охарактеризовать как орган государственной власти. В соответствии с доктриной и правовой позицией Конституционного Суда РФ в государственном аппарате их следует различать. Первые, в отличие от вторых, не имеют права принимать правовые акты внешнего действия, распространяющиеся на граждан, их объединения (например, Администрация Президента РФ). Следовательно, орган государственной власти всегда можно определить как государственный орган, но не любой орган государства является органом государственной власти¹.

¹ См.: Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М., 2013. С. 330–332.

Орган государственной власти — организационно и структурно обособленная часть государственного механизма (аппарата), образуемая в установленном законом порядке и наделенная законом государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления задач и функций государственной власти.

Государственно-властные полномочия — это полномочия, связанные с принятием решений, обязательных для исполнения всеми субъектами, на которых распространяется компетенция данного органа, организацией исполнения принятых решений, охраной принятых решений от нарушения.

Органы государственной власти Российской Федерации указаны в Конституции РФ. Так, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Все соответствующие органы власти указаны в конституциях (уставах) субъектов Федерации.

В то же время наличие ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной — и относящихся к ним органов власти не исключает наличия иных самостоятельных государственных органов (Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ и др.). Это определяется необходимостью реализовывать дополнительные функции, обеспечивающие деятельность государственной власти как целостной системы. Федеральные государственные органы, как правило, также прямо поименованы в Конституции РФ со ссылкой на необходимость принятия соответствующих законодательных актов, регламентирующих их статус, порядок формирования и деятельности. Исключение составляют органы исполнительной власти, состав которых утверждается Президентом РФ по представлению Председателя федерального Правительства.

Вторую часть системы органов публичной власти в России образуют **органы местного самоуправления**. В структуру органов местного самоуправления входят: представительный орган

муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также по осуществлению переданных им отдельных государственных полномочий.

Вся совокупность взаимодействующих и взаимодополняющих органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления образует единую систему органов публичной власти в России, основы которой регулируются нормами одного из основных конституционно-правовых институтов.

8.2. Конституционные принципы организации и деятельности системы органов публичной власти в России

Система органов публичной власти является механизмом реализации власти народа — носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации. В той же степени система органов публичной власти должна обеспечивать реализацию всех основ конституционного строя России — демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Обеспечение основ конституционного строя является целью функционирования, а сами основы — принципами организации системы органов публичной власти. Такими *принципами являются*:

1. *Принцип реализации полномочия народа* в республиканском государстве: органы публичной власти формируются либо непосредственно народом, либо представительными органами — по мандату народа. Так, Президент Российской Федерации и Государственная Дума избираются посредством прямых всеобщих выборов на определенный, установленный Конституцией РФ срок, а все остальные федеральные органы власти формируются Президентом и парламентом в соответствии с их конституционными полномочиями. Этот же принцип распространяется и на субъекты Федерации и местное самоуправление.

2. **Принцип разделения власти** и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Этот принцип является общим для организации государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации¹.

3. **Принцип организации системы публичной власти в федеративном государстве** — децентрализация, территориальная организация и самостоятельное формирование Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями своих властных структур.

4. **Принципы организации власти в правовом государстве** — законность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществление властных полномочий в интересах соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

8.3. Единая система и виды органов публичной власти

Единство системы органов публичной власти является, наряду с рассмотренными принципами, одной из основ конституционного строя России: «Народ осуществляет свою власть <...> через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ст. 3 Конституции РФ). «Федеративное устройство Российской Федерации основано на <...> единстве системы государственной власти...» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляет свою власть при условии «выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций» (ст. 133 Конституции РФ).

При осуществлении государственной власти реализуется принцип разделения государственной власти на самостоятельные ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Он дополняется принципом их взаимного уравнивания и взаимодействия.

¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 77–88.

Это необходимо для исключения узурпации власти каким-либо государственным органом либо должностным лицом, для эффективной реализации всей совокупности государственно-властных полномочий, для организации единой системы государственной власти.

Единство этой системы должно выражаться:

1) в совокупной компетенции имеющихся государственных органов, охватывающей все вопросы и полномочия, необходимые для осуществления государственной власти;

2) исключении предписания различными органами государственной власти одним и тем же субъектам в одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающих правил поведения.

Конституция РФ предусматривает определенные правовые основы такого единства:

1. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77).

2. Президент РФ в установленном Конституцией РФ порядке обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80).

3. Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 85).

4. Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции: между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 125).

5. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Рос-

сийской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77).

6. Прокуратура РФ — «единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» (ч. 1 ст. 129).

7. Конституция РФ (ст. 46–54 гл. 2, а также гл. 3) устанавливает единые принципы правосудия и основы единой судебной системы Российской Федерации; п. «о» ст. 71 предусматривает также, что судоустройство, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство относятся к исключительному ведению РФ.

8. Как системообразующий фактор, создающий необходимые условия для согласованного взаимодействия ветвей власти, следует рассматривать и законодательную процедуру, установленную ст. 104–109 Конституции РФ.

8.4. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации

Конституционные принципы организации системы государственной власти должны развиваться и конкретизироваться текущими законодательными актами. В частности, конкретизации федеральным законом подлежит разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Такой закон принят 6 октября 1999 года, он устанавливает компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2017. № 31. Ст. 4829.

Договорный механизм разграничения компетенции может применяться в качестве дополнительного и во взаимоотношениях только с отдельными субъектами Российской Федерации. При заключении договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также при заключении соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче друг другу права осуществления части своих полномочий должны соблюдаться следующие **принципы**:

- **конституционности**: никакие нормативные правовые акты, принимаемые на уровне Федерации или ее субъектов, не могут перераспределять и (или) исключать установленные Конституцией РФ предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, изменять конституционно-правовой статус субъектов Федерации, ущемлять конституционные права и свободы человека и гражданина, нарушать государственную целостность Российской Федерации и единство системы государственной власти;

- **верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов**: договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации должны соответствовать положениям федерального законодательства, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения; в случае такого несоответствия действуют федеральные нормы;

- **равноправия субъектов Российской Федерации**: все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, в том числе при подготовке и заключении договоров и соглашений;

- **недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации**: при разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо нарушение прав и интересов других субъектов;

• **добровольности заключения договоров и соглашений:**
договоры и соглашения заключаются на добровольной основе.

Последний такой договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации был заключен между Российской Федерацией и Республикой Татарстан и действовал с 2007 до 2017 года.

Приведенные положения Конституции РФ и текущего федерального законодательства создают определенные правовые предпосылки для единства и целостности системы публичной власти в России. Остальные положения законодательства, конкретизирующие и дополняющие организацию и функционирование единой системы публичной власти в России, будут приняты в ближайшее время.

Практическое занятие

План

1. Понятие, признаки и виды органов публичной власти.
2. Органы государственной власти в России: общая характеристика.
3. Государственные органы с особым статусом в России.

Дополнительная литература

О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2017. № 31. Ст. 4829.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 янв. 2020 г. (ред. от 05.06.2020) № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

Положение о Совете Безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 6 мая 2011 г. № 590) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2721.

Положение об Администрации Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1395.

Вопросы теории и практики публичной власти / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2005.

Писарев А. Н. Конституционно-правовые основы системы органов публичной власти в Российской Федерации [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Рос. гос. ун-т правосудия. М., 2018 // Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <https://ibooks.ru/bookshelf/369134/reading> (дата обращения: 20.09.2020).

Черкасов К. В. Система органов государственной власти и управления на уровне федерального округа. Саратов, 2008.

Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 2000.

Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008.

Контрольные вопросы

1. Какими признаками обладает орган государственной власти?
2. Какие признаки отличают государственные органы от других органов публичной власти?

3. В чем выражена системность органов власти государства?
4. Являются ли органы местного самоуправления органами государственной власти?
5. На основе каких критериев строится система органов государственной власти в Российской Федерации?
6. Перечислите федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти. К какой ветви власти относится Президент России?
7. Какое место среди органов власти занимает Центральный банк РФ?
8. В каком порядке и кем назначается Председатель Центробанка России?
9. Назовите руководящие органы Центрального банка России.
10. Каковы природа, состав и компетенция Центризбиркома РФ?
11. Какое количество уполномоченных по правам человека действует на территории России?

Контрольные задания и задачи

1. Ст. 12 Конституции Российской Федерации вводит понятие «система органов государственной власти». П. «г» ст. 71 Конституции РФ относит к ведению Российской Федерации организацию публичной власти, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности. П. «б.1» ч. 1 ст. 83 Конституции РФ относит к ведению Президента РФ утверждение по предложению Председателя Правительства РФ структуры федеральных органов исполнительной власти. Дайте характеристику понятий «система» по смыслу ст. 12 и ст. 71 Конституции РФ и «структура» по смыслу ч. 1 ст. 83 Конституции РФ. Какие вопросы организации и деятельности исполнительных органов государственной власти являются предметом законодательного регулирования, а какие относятся к компетенции Президента РФ?

2. П. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ установили создание в России единой системы публичной власти. Что это означает? Каковы границы действия этого правила?

3. Ч. 3 ст. 118 Конституции РФ вводит понятие судебной системы РФ. Сформулируйте понятие судебной системы РФ по действующему законодательству и определите перечень федеральных органов судебной власти и перечень органов судебной власти субъектов РФ.

4. Перечислите виды государственных органов согласно предложенным в таблице критериям.

Критерий	Виды государственных органов
Принцип разделения властей	
Источник формирования	
Способы принятия решений	
Характер компетенции	
Объем властных полномочий	

5. Заполните таблицу «Конституционные принципы организации и деятельности системы органов публичной власти».

Принцип	Содержание принципа
Народовластие и гуманизм	
Разделение властей	
Федерализм	
Законность	

6. Заполните таблицу, указав статьи Конституции РФ, в которых речь идет о перечисленных ниже федеральных органах государственной власти.

Орган государственной власти	Статьи Конституции РФ
Президент РФ	
Верховный Суд РФ	
Федеральное Собрание РФ	
Конституционный Суд РФ	
Прокуратура РФ	
Счетная палата РФ	

ТЕМА 9

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Учебные вопросы

- 9.1. Понятия избирательной системы, избирательного права и процесса.
- 9.2. Принципы и источники российского избирательного права.
- 9.3. Избирательный процесс и его основные стадии.
- 9.4. Финансирование выборов.
- 9.5. Гарантии избирательных прав граждан.

9.1. Понятия избирательной системы, избирательного права и процесса

В соответствии с Конституцией Российской Федерации свободные выборы наряду с референдумом являются высшей формой народовластия. Они обеспечивают гражданам непосредственное участие в формировании органов государственной власти и местного самоуправления.

Под избирательной системой понимается совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе выборов.

Избирательное право может пониматься в двух значениях.

Избирательное право в объективном смысле — это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих принципы, порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления¹.

Избирательное право в субъективном смысле — это гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах². В этом значении различается *активное избирательное право* — право граждан Российской Федерации избирать и *пассивное избирательное право* — право граждан быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 2. С. 162.

² Там же.

Избирательный процесс — это порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов выборов.

9.2. Принципы и источники российского избирательного права

Современное российское избирательное право основывается на ряде принципов. Основными из них являются: всеобщность избирательного права (в субъективном смысле), равенство граждан при выборах, прямые выборы, тайное голосование.

Всеобщий характер избирательного права означает возможность для каждого гражданина при достижении восемнадцатилетнего возраста пользоваться своим активным, а при достижении возраста, определяемого Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, — пассивным избирательным правом без каких-либо дискриминирующих условий. Для кандидатов в депутаты представительных органов Российской Федерации и ее субъектов, а также для кандидатов на выборах в органы местного самоуправления устанавливается общее возрастное ограничение — не моложе двадцати одного года, на выборах глав субъектов Российской Федерации — не моложе тридцати лет¹.

Ограничения избирательного права по максимальному возрасту не допускаются. Исключения из правила всеобщности установлены Конституцией РФ: не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Законодательством могут также устанавливаться дополнительные условия на приобретение активного и пассивного избирательного права в связи с постоянным или преимущественным проживанием на конкретной территории.

Принцип равенства граждан Российской Федерации при выборах означает, что каждый избиратель наравне с другими имеет только один голос по одному избирательному округу². Характеристика данного принципа не является исчерпывающей.

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 170.

² Там же. С. 179.

Прямые выборы (в отличие от косвенных или многоступенчатых) предполагают, что все избираемые депутаты представительных органов и должностные лица избираются непосредственно избирателями¹.

Тайное голосование выражается в исключении какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя.

Основополагающие принципы дополняются рядом других, также важных для демократической организации избирательного процесса, развития политической структуры общества и представительных органов. К этим принципам относятся: свобода и добровольный характер выборов; участие общественности в избирательном процессе и его общественный контроль; гласность и открытый характер выборов; пропорциональный характер избирательной системы при выборах в представительные органы; равенство возможностей и состязательность кандидатов²; полнота избирательных прав граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом; запрет на проведение выборов одновременно с проведением референдума Российской Федерации; отказ от императивного мандата; юридическая защищенность избирателей и кандидатов.

Большинство этих принципов имеет уже сегодня безусловный и неоспоримый характер; с некоторыми из них связаны определенные проблемные вопросы, например, такие, как квота мест в представительных органах, замещаемых путем выборов по пропорциональной системе, или целесообразность отказа на местных выборах от императивного мандата, обладатель которого связан с наказами избирателей и может быть ими отозван.

Нормы российского избирательного права находятся в состоянии развития; **их основными источниками** являются: Конституция РФ, федеральные законы о гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации, о выборах Президента РФ, о выборах депутатов Государственной Думы, соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований.

¹ См.: Авакьян С. А. Указ соч. С. 179.

² Там же. С. 181–194.

9.3. Избирательный процесс и его основные стадии

Общая регламентация избирательного процесса содержится в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253). Отдельные вопросы, связанные со спецификой конкретных выборов (например, выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы, выборов в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и т. п.) уточняются в соответствующих законодательных актах и рассматриваются в соответствующих темах курса.

Нормативное регулирование избирательного процесса включает в себя регламентацию общих вопросов организации и обеспечения выборов, а также процедурных вопросов на каждом этапе процесса. К организационно-правовым вопросам относятся, например, такие: система, статус, срок полномочий и порядок формирования избирательных комиссий, статус их членов; финансовое обеспечение выборов; использование государственной автоматизированной информационной системы при проведении выборов и т. п.

В соответствии с федеральным законом избирательный процесс состоит из следующих обязательных этапов:

- 1) назначение выборов уполномоченным органом;
- 2) регистрация (учет) и составление списков избирателей, обладающих активным избирательным правом, на основании данных органов регистрационного учета населения;
- 3) образование избирательных округов исходя из требования примерного равенства числа избирателей в каждом из них;
- 4) образование избирательных участков из расчета не более чем трех тысяч избирателей на каждом из них;
- 5) выдвижение кандидатов (списков кандидатов), сбор и проверка достоверности подписей в их поддержку;
- 6) регистрация кандидатов избирательными комиссиями;
- 7) проведение предвыборной агитации в установленных законодательством формах и при обеспечении равных условий доступа кандидатов к СМИ;

- 8) организация и проведение голосования;
 - 9) подсчет голосов и протоколирование итогов голосования участковыми избирательными комиссиями;
 - 10) определение результатов выборов избирательными комиссиями, законодательно наделенными этим правом;
 - 11) организация и проведение (при признании выборов несостоявшимися или итогов голосования — недействительными) повторного голосования или повторных выборов;
 - 12) опубликование итогов голосования и результатов выборов¹.
- Законодательством о гарантиях избирательных прав граждан, а также о порядке проведения конкретных выборов детально регламентируются условия, сроки и процедуры осуществления каждого этапа избирательного процесса, а также вопросы организации и обеспечения выборов на каждом этапе.

9.4. Финансирование выборов

Финансирование мероприятий, связанных с организацией и проведением выборов различного уровня в Российской Федерации, осуществляется в основном за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъекта Федерации, местного). Расходы избирательных комиссий предусматриваются в соответствующем бюджете отдельной строкой.

Помимо этих средств для финансирования предвыборной кампании кандидаты и избирательные объединения вправе использовать собственные средства и добровольные пожертвования.

Кандидаты и избирательные объединения вправе создавать избирательные фонды, объединяющие бюджетные средства, которые выделены соответствующей избирательной комиссией, а также собственные средства, средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, блоком, инициативной группой избирателей, добровольные пожертвования физических или юридических лиц. Финансирование выборов иностранными юридическими и физическими лицами не допускается. Избирательное законодательство детально регламенти-

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. Т. 2. С. 198–237.

рует источники и максимальные размеры соответствующих средств, их целевое назначение, предельные суммы расходов кандидатов, право и порядок распоряжения средствами.

Кандидаты представляют в установленные сроки в соответствующие избирательные комиссии финансовые отчеты с указанием источников денежных поступлений в избирательные фонды и всех затрат.

Финансовые отчеты избирательных комиссий представляются в установленные сроки в вышестоящие комиссии, а также (соответственно уровню выборов) в представительные органы местного самоуправления, в органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ, в палаты Федерального Собрания РФ.

9.5. Гарантии избирательных прав граждан

Законодательством о гарантиях избирательных прав граждан, а также о порядке проведения конкретных выборов устанавливаются необходимые **правовые и организационные гарантии избирательных прав граждан** — как избирателей, так и кандидатов. К основным из них относятся:

- гарантии реализации вышеперечисленных конституционных принципов проведения выборов;
- обязательность проведения выборов, в том числе досрочных, а также при отсутствии на указание таковых в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации;
- соблюдение прав избирателей на участие в выборах, в том числе при невозможности их непосредственного присутствия на соответствующем избирательном участке;
- соблюдение законодательства при формировании и деятельности всех избирательных комиссий;
- соблюдение законодательства при формировании и использовании финансовых средств на подготовку и проведение выборов;
- равный статус зарегистрированных кандидатов;
- соблюдение установленных законодательством форм и методов проведения предвыборной агитации, обеспечение равных условий доступа кандидатов к СМИ;
- достоверность учетных и итоговых данных о волеизъявлении избирателей.

Действующее федеральное законодательство предусматривает уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства о выборах. Уголовная ответственность предусмотрена специальными статьями Уголовного кодекса Российской Федерации: о воспрепятствовании осуществлению гражданином РФ избирательных прав либо работе избирательных комиссий; о подлоге, подделке избирательных документов, заведомо неправильном подсчете голосов или установлении результатов выборов; о нарушении избирательного законодательства лицом, ранее подвергавшимся административному взысканию. По этим статьям предусматриваются различные сроки лишения свободы.

Большой перечень статей, предусматривающих административную ответственность лиц за правонарушения при организации и проведении выборов, содержится в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Практическое занятие

План

1. Избирательное право и законодательство о выборах в РФ.
2. Принципы избирательного права.
3. Избирательная система: понятие, виды.
4. Порядок организации и проведения выборов в России.

Дополнительная литература

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 19-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

Избирательное право и процесс в Российской Федерации: учеб. пособие / И. А. Алексеев, Д. С. Белявский, А. А. Свистунов [и др.]. М., 2015.

Выдрин И. В. Избирательное право Российской Федерации. М., 2011.

Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. М., 2013.

Макарецев А. А., Юсубов Э. С. Избирательное право и процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2013.

Контрольные вопросы

1. Можно ли отождествлять понятия «выборы» и «голосование»?
2. Тайное голосование — право или обязанность избирателя?
3. Что такое активное и пассивное избирательное право?
4. Какие категории граждан не обладают избирательными правами?
5. Что такое многостепенные и косвенные выборы? Чем они отличаются от прямых выборов?
6. Каков порядок участия в выборах граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом?
7. Является ли избирательная комиссия органом государства? Какие виды избирательных комиссий вам известны?
8. В каком акте проводится законодательная регламентация предвыборной агитации?
9. Допустима ли агитация против конкретных кандидатов и против явки на выборы?
10. Чем отличаются передача и распределение депутатских мандатов? Как осуществляются такие процедуры?

Контрольные задания и задачи

1. Кандидат в депутаты представительного органа муниципального образования обратился в суд с требованием отменить решение избирательной комиссии о признании выборов состоявшимися. Данный кандидат представил доказательства, что несколько умерших и находящихся в местах лишения свободы лиц не были исключены из списков избирателей. Суд, не проверяя истинное количество таких лиц, а признав, что в общем на-

рушения в составлении списков избирателей имеются, удовлетворил требования истца. Оцените действия суда. Каковы основания исключения граждан из списков избирателей?

2. В прокуратуру края поступило письмо председателя областной избирательной комиссии с просьбой привлечь к административной ответственности руководителя одного из политических общественных объединений. В письме описывалась ситуация, когда до назначения выборов указанный руководитель стал публично негативно отзываться о некоторых других общественных объединениях. По мнению председателя избирательной комиссии, указанные действия являются нарушением правил ведения предвыборной агитации. Составьте мотивированный ответ на письмо со ссылками на избирательное законодательство.

3. В 22 часа по местному времени закончилось голосование по выборам главы муниципального образования. Председатель участковой избирательной комиссии объявил, что подсчет голосов начнется в 22:30, после получасового отдыха членов комиссии. Такое условие вызвало протест у присутствующих наблюдателей. Дайте правовую оценку ситуации.

ТЕМА 10 ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

10.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.

10.2. Порядок избрания, срок и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации.

10.3. Полномочия Президента Российской Федерации.

10.4. Контроль за деятельностью Президента Российской Федерации.

10.1. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

Институт президентства был учрежден в РСФСР в составе СССР в 1991 году. Первоначально статус Президента РСФСР

определялся специальным законом о Президенте РСФСР, основные положения которого затем были включены в действовавшую в тот период Конституцию РСФСР 1978 года.

В настоящее время правовой статус, порядок избрания, полномочия и порядок прекращения полномочий Президента РФ регулируются гл. 4 Основного закона. Принятие специального закона о Президенте РФ Конституцией не предусматривается. Основы правового статуса Президента РФ отражены в ряде конституционных положений.

1. Президент РФ в соответствии со ст. 80 Конституции РФ осуществляет следующие основные функции:

- является главой государства;
- является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;
- поддерживает гражданский мир и согласие в стране;
- в установленном Конституцией РФ порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;
- как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях;
- в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

2. Президент РФ в соответствии с ч. 4 ст. 78 Конституции РФ обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

3. Президент РФ обладает неприкосновенностью. Это означает, что в отношении Президента нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т. д. Для Президента РФ не предусмотрена политическая ответственность, то есть ответственность за проводимую им политику, подобная той, которая существует в отношении Правительства. Однако Президент может нести государственно-правовую ответственность в форме отрешения его от должности. Основанием для ее наступления является совершение Пре-

зидентом государственной измены или иного тяжкого преступления. Поправкой к Конституции РФ неприкосновенность распространена на Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия (ч. 1 ст. 92.1).

10.2. Порядок избрания, срок и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации

Порядок избрания Президента РФ регулируется ст. 81 Конституции РФ и Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации». Президент РФ избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Безальтернативные выборы Президента в Российской Федерации недопустимы. Российским Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в России не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Последнее ограничение не распространяется на жителей Республики Крым (ч. 2 ст. 81). Ограничение по максимально возможному возрасту для Президента не установлено. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков (ч. 3 ст. 81). Последнее ограничение не распространяется на действующего на момент внесения данной поправки (4 июля 2020 года) Президента РФ (ч. 3.1 ст. 81).

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не имеет права быть избранным Президентом Российской Федерации гражданин РФ:

1) осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого и (или) особо тяжкого преступления и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

2) осужденный за совершение преступления экстремистской направленности, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющий на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанное преступление;

3) подвергнутый административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

4) в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока.

Кроме того, гражданин РФ, замещавший должность Президента РФ и досрочно прекративший исполнение его полномочий в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или в случае отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с досрочным прекращением им исполнения своих полномочий¹.

Совет Федерации назначает выборы Президента РФ на первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок полномочий Президента либо полномочий его предшественника. Досрочные выборы в случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий назначаются на последнее воскресенье до истечения трехмесячного срока с момента прекращения полномочий.

Право на выдвижение кандидатур на пост Президента РФ имеют: политические партии и граждане РФ путем самовыдвижения при наличии не менее 300 тысяч подписей избирателей в поддержку этого выдвижения, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 500 подписей избирателей. Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом.

¹ О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 19-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания. Днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента РФ и в котором шесть лет тому назад был избран Президент РФ. Выборы назначаются не позднее чем за 90 дней и не ранее чем за 100 дней до дня голосования.

Выборы считаются состоявшимися при участии более чем пятидесяти процентов избирателей. Избранным считается кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае если ни один из кандидатов не наберет этого количества голосов, Центральная избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум лидирующим кандидатам по результатам голосования в первом туре. Повторное голосование назначается через 21 день со дня голосования на общих выборах после первого тура голосования. При повторном голосовании избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

Если во втором туре остается только один кандидат по причине того, что остальные кандидаты сняли свои кандидатуры, то оставшемуся кандидату необходимо набрать абсолютное большинство голосов.

Вновь избранный Президент РФ официально вступает в должность после официального объявления результатов выборов. До этого момента действующий Президент исполняет свои полномочия.

Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешения от должности.

Первый случай предполагает добровольное волеизъявление главы государства покинуть занимаемый им пост, которое, как предполагалось, может быть выражено в форме заявления Президента РФ.

Второй случай (речь здесь идет не о кратковременном заболевании, а о необратимом заболевании, исключающем возможность исполнения Президентом обязанностей) в Конституции РФ не урегулирован, отсутствует и регламентация порядка проведения такой процедуры.

Третий случай не зависит от воли Президента РФ и предусматривает принудительное отрешение его от должности. Основаниями для отрешения Президента РФ от должности является совершение им государственной измены или иного тяжкого преступления. Понятие государственной измены и тяжкого преступления дается в Уголовном кодексе РФ. Сама процедура отрешения состоит из трех стадий (ст. 93 Конституции РФ). Поправками в Конституцию РФ 2020 года такая же процедура должна использоваться для решения вопроса о лишении неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временное исполнение возлагается на Председателя Правительства РФ.

10.3. Полномочия Президента Российской Федерации

Компетенция Президента РФ — совокупность его полномочий по разрешению вопросов государственной и общественной жизни, установленных Конституцией РФ¹.

Полномочия Президента РФ можно классифицировать по следующим группам:

1. **Как главы государства.** В дополнение к полномочиям, перечисленным выше, Президент РФ представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, назначает референдумы, решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища, награждает государственными наградами Российской Федерации, осуществляет помилование, назначает полномочных представителей Президента РФ.

¹ Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. С. 338.

2. В отношениях с исполнительной властью. Президент РФ осуществляет общее руководство Правительством РФ; назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой; назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности; утверждает по представлению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ; принимает решение об отставке Правительства РФ; освобождает Председателя Правительства РФ от должности; принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (ст. 83 Конституции РФ).

Президент РФ вправе отменять акты федерального Правительства, а также приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам (в последнем случае — до решения этого вопроса соответствующим судом).

3. В отношениях с законодательной властью. Президент РФ назначает выборы Государственной Думы, распускает Государственную Думу, вносит законопроекты в Государственную

Думу, обращается к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, подписывает и обнародует федеральные конституционные и другие законы, имеет право на отклонение федеральных законов, приостановление подписания федерального конституционного закона и федерального закона во время проверки конституционности этих законов Конституционным Судом РФ.

4. В отношениях с судебной властью. Президент РФ представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших федеральных судов, назначает судей других федеральных судов, обращается в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ законов, иных нормативных правовых актов органов государственной власти Федерации и субъектов Федерации; вносит в Совет Федерации представление о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей высших судов, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

5. В сфере обороны, безопасности, сохранения суверенитета и целостности государства. Президент РФ является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ, формирует и возглавляет Совет безопасности РФ, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение, а также чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

6. В сфере внешней политики и международных отношений. Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты, назначает и отзывает после кон-

сультаций с комитетами палат Федерального Собрания и по согласованию с государством или организацией аккредитации дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей.

7. В сфере взаимодействия с субъектами Федерации. Полномочия Президента РФ в этой сфере практически не прописаны в Конституции РФ. Они закреплены в соответствующих законах и указах Президента РФ. К подобным полномочиям относятся: назначение полномочных представителей Президента РФ в федеральные округа; участие в образовании новых субъектов РФ на этапе согласования объединения; согласительные процедуры между федеральными и региональными органами власти и между последними; право отрешения от должности глав субъектов РФ и роспуска региональных парламентов в случаях, предусмотренных законом; право приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ); иные полномочия в сфере взаимодействия с субъектами Федерации.

Необходимо констатировать, что глава Российского государства наделен рядом полномочий, которые прямо не зафиксированы в Конституции РФ. Исходя из ряда решений Конституционного Суда РФ, Президент РФ обладает не только полномочиями, закрепленными в Конституции РФ, но и полномочиями, проистекающими из конституционной характеристики места и роли Президента РФ в государственной системе. Таким образом, признается наличие скрытых и подразумеваемых полномочий Президента РФ.

Также необходимо отметить наличие весьма спорных прецедентов расширения конституционных полномочий Президента актами текущего законодательства. Так, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005) установлен целый ряд полномочий Президента в отношении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в случае издания ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции и феде-

ральным законам, и неисполнения решения суда, установившего такие противоречия. В этом случае Президент РФ уполномочен законом выносить этому должностному лицу предупреждение, отстранять его от должности, назначать временно исполняющего обязанности этого высшего должностного лица.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822) (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) установлены сходные полномочия Президента в отношении глав муниципальных образований.

По вопросам, входящим в его компетенцию, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Они не должны противоречить Конституции РФ, федеральным и конституционным законам.

Указ — это правовой акт, относящийся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государства, организаций и, кроме того, действующий долговременно. Это, как правило, нормативный акт. Указ может носить правоприменительный характер либо не иметь нормативного значения (например, о назначении лица на определенную должность).

Распоряжение — акт индивидуального организационного характера.

Поправками в Конституцию РФ 2020 года установлен такой вид акта Президента РФ, как поручение Президента РФ, которое является основой для организации работы (ст. 113) и решений Правительства РФ (ч. 1 ст. 115).

Акты Президента РФ издаются им самостоятельно. Акты Президента РФ, обладая подзаконным характером, по юридической силе находятся выше актов федерального Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

10.4. Контроль за деятельностью Президента Российской Федерации

Роль Президента Российской Федерации как главы государства и координатора всех ветвей и органов государственной

власти не снимает вопроса о контроле за его деятельностью, являющемся обязательным элементом системы сдержек и противовесов властных структур.

Помимо контроля со стороны гражданского общества существуют две основные формы контроля со стороны государственных органов — судебный и парламентский.

Основным инструментом судебного контроля является Конституционный Суд РФ, имеющий возможность рассматривать нормативные акты Президента РФ с точки зрения их соответствия Конституции, а также споры о разграничении компетенции между Президентом РФ и иными органами государственной власти.

Парламентский контроль выражается в согласовании или утверждении палатами Федерального Собрания представляемых Президентом кандидатур для назначения на высшие государственные должности. Кроме того, важной формой контроля является обязательное ознакомление парламента с указами Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения, а также решение парламентом вопроса о возможности использовать Вооруженные Силы РФ за пределами территории страны.

Формой парламентского контроля является и возможность отрешения Президента РФ от должности Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Соответствующая процедура регулируется ст. 93 Конституции РФ и является достаточно сложной. Для предотвращения возможных нарушений конституционной процедуры и ошибок в принимаемых решениях в конституционной процедуре отрешения Президента от должности важное место отводится Верховному и Конституционному судам РФ.

В Конституции РФ не оговаривается порядок наступления соответствующей уголовной ответственности за эти правонарушения. Однако можно полагать, что в случае отрешения Президента от должности и, как следствие, прекращения статуса его неприкосновенности такая ответственность может наступать в

общем порядке, установленном уголовным законодательством. Поправка в Конституцию РФ 2020 года установила лишение неприкосновенности и порядок наступления соответствующей уголовной ответственности также для Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий (ст. 93).

Анализ полномочий Президента РФ в соотношении с полномочиями органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации показывает, что Конституцией РФ установлена президентско-парламентская форма правления. Учитывая дополнительное усиление федеральными законами президентских полномочий в отношении органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, можно констатировать, что подобная конструкция российской государственной власти является уникальной и в значительной степени дискуссионной с точки зрения мирового опыта организации власти в федеративных государствах с республиканской формой правления.

Практическое занятие

План

1. Правовое положение Президента Российской Федерации в системе органов публичной власти.
2. Порядок избрания Президента Российской Федерации.
3. Прекращение полномочий Президента Российской Федерации.
4. Компетенция и акты Президента Российской Федерации.
5. Органы, действующие при Президенте Российской Федерации.

Дополнительная литература

О военном положении: федер. конституц. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

О референдуме Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

О чрезвычайном положении: федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

О безопасности: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10 янв. 2003 г. № 19-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: федер. закон от 12 февр. 2001 г. № 12-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 7. Ст. 617.

О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1146.

Об обороне: федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.

О Государственном совете Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 сент. 2000 г. № 1602 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 36. Ст. 3633.

О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

О статусе вновь избранного и не вступившего в должность Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 3 марта 2008 г. № 295 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 10 (ч. II). Ст. 905.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 янв. 2020 (ред. от 05.06.2020) № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

Об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента РФ от 25 марта. 2004 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: указ Президен-

та РФ от 21 июля 1997 г. № 746 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3601.

Безруков А. В. Правовой статус Президента РФ: учеб. пособие. Красноярск, 2005.

Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России. М., 2005.

Кутафин О. Е. Глава государства: монография. М., 2015.

Чиркин В. Е. Глава государства: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Контрольные вопросы

1. Каково место Президента РФ в системе публичной власти?
2. Можно ли говорить о существовании отдельной ветви государственной власти — президентской власти?
3. Вправе ли Президент РФ отстранять от должности Генерального прокурора РФ?
4. Каковы полномочия Президента РФ в системе законодательной власти?
5. Как Президент РФ оказывает влияние на Правительство РФ?
6. Каков порядок отрешения от должности Президента РФ?
7. Какие акты издает Президент РФ?
8. Может ли Президент РФ отклонить принятый парламентом федеральный конституционный закон?
9. Является ли Администрация Президента РФ государственным органом?
10. Что понимается под «скрытыми» полномочиями Президента РФ?
11. Вправе ли Президент РФ восполнять пробелы федерального законодательства?

Контрольные задания и задачи

1. Соотнесите конституционные функции Президента Российской Федерации и его полномочия. По каждой конституционной функции приведите перечень полномочий, корреспондирующий функции.

2. Классифицируйте полномочия Президента Российской Федерации по виду нормативного акта, которым они установлены. Заполните таблицу.

Полномочия, установленные Конституцией РФ	Полномочия, установленные федеральными конституционными законами	Полномочия, установленные федеральными законами	Полномочия, установленные указами Президента РФ	Полномочия, установленные другими актами
1.	1.	1.	1.	1.
2.	2.	2.	2.	2.
3.	3.	3.	3.	3.

3. Председатель Правительства РФ подал заявление на имя Президента РФ о своем уходе с поста. Президент отставку не принял, сославшись на то, что его работа Председателя Правительства устраивает, а в заявлении не указаны мотивы отставки. Председатель Правительства РФ на следующий день к выполнению должностных обязанностей не приступил. Оцените ситуацию. Каковы должны быть действия Президента РФ по обеспечению деятельности органов государственной власти?

4. Президент РФ подписал указ об отрешении от должности губернатора Орловской области в связи с утратой доверия Президента РФ. Губернатор Орловской области обратился в Верховный Суд РФ с заявлением о признании указа Президента РФ несоответствующим федеральному законодательству. Каким должно быть решение Верховного Суда РФ? Какими полномочиями обладает Президент РФ по досрочному прекращению полномочий органов государственной власти субъекта РФ?

ТЕМА 11

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

- 11.1. Конституционно-правовой статус и структура Федерального Собрания.
- 11.2. Компетенция палат Федерального Собрания.
- 11.3. Законодательный процесс.

11.1. Конституционно-правовой статус и структура Федерального Собрания

Согласно ст. 94 Конституции РФ *Федеральное Собрание* — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации¹. Это означает, что формой государства в Российской Федерации является представительная, то есть опосредованная выборами, парламентская демократия и что принятие законов входит в исключительную компетенцию парламента.

Рассмотрение полномочий палат Федерального Собрания позволяет сделать вывод и о наличии у него определенных, хотя и ограниченных, *контрольных функций* (ст. 102, 103, 103.1, 109 Конституции РФ). Федеральное Собрание контролирует деятельность главы государства и исполнительной власти по ряду вопросов, а именно: принятие государственного бюджета, текущий контроль его исполнения и утверждение итогов его исполнения Правительством, ратификация международных договоров, участие палат Федерального Собрания в реализации кадровой политики Президента РФ, участие Государственной Думы в формировании Правительства РФ, одобрение указов Президента о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопросов о доверии и недоверии Правительству РФ, возможность отрешения Президента РФ от должности, направление парламентских запросов в органы государственной власти, органы местного самоуправления и некоторые другие.

¹ Чиркин В. Е. Законодательная власть. М., 2008. С. 192–199.

В соответствии со ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации состоит из сенаторов РФ. В палату входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти этого субъекта; не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно; Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно. Государственная Дума состоит из четырехсот пятидесяти депутатов, избираемых гражданами РФ путем прямых выборов на пять лет по смешанной избирательной системе. В силу установленного Конституцией РФ и федеральными законами порядка формирования палат Федерального Собрания при решении общенациональных вопросов Государственная Дума представляет интересы всего населения страны, а Совет Федерации — интересы субъектов РФ.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Палаты парламента заседают раздельно, но могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ. По общему правилу заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми, но в случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

Конституция РФ не предусматривает случаев прекращения полномочий Совета Федерации, однако деятельность Государственной Думы может быть досрочно прекращена путем роспуска нижней палаты Президентом РФ. Президент РФ вправе распустить Государственную Думу в случаях, предусмотренных

ст. 111, 112 и 117 федеральной Конституции: трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ (ч. 4 ст. 111); трехкратного отклонения Государственной Думой кандидатур на должность заместителя Председателя Правительства РФ, федеральных министров, если более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, указанных в пункте «д.1» ст. 83 Конституции РФ) остаются вакантными (ч. 4 ст. 112); повторного выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой в течение трех месяцев (ч. 3 ст. 117); повторного отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ в течение трех месяцев (ч. 4 ст. 117).

Государственная Дума не может быть распущена: в течение года после ее избрания на основании отказа в доверии или выражения недоверия Правительству РФ; в период действия военного или чрезвычайного положения; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ; с момента выдвижения обвинения Президенту РФ Государственной Думой до принятия соответствующего решения Советом Федерации. При роспуске Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

11.2. Компетенция палат Федерального Собрания

Значительная часть вопросов, входящих в компетенцию Федерального Собрания, отнесена Конституцией РФ к исключительному ведению той или иной палаты парламента. В то же время есть ряд вопросов, относящихся к совместному ведению палат Федерального Собрания, по которым Конституция разграничивает полномочия между Советом Федерации и Государственной Думой. К таким вопросам относятся: принятие федеральных законов, федеральных конституционных законов, рассмотрение предложений о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ; образование Счетной палаты для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета; осуществление процедуры отрешения от должности Президента РФ. Та-

кое разделение компетенции создает определенную систему сдержек и противовесов внутри Федерального Собрания, а следовательно, и между интересами, представляемыми палатами парламента.

Согласно ст. 102 Конституции РФ к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения, решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами страны; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности; лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий; назначение на должность по представлению Президента РФ судей Конституционного и Верховного судов РФ; проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации; проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ; прекращение по представлению Президента РФ полномочий судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным за-

коном случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий.

Согласно ст. 103 Конституции РФ к ведению Государственной Думы относятся: утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ; утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, которых Президент РФ сам назначает на должности (п. «д.1» ст. 83); заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка России, заместителя председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, уполномоченного по правам человека; заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности.

11.3. Законодательный процесс

Законодательная функция является основной для Федерального Собрания в целом и для каждой из его палат. Реализация этой функции осуществляется в рамках законодательного процесса — специальным образом организованной деятельности уполномоченных на то государственных органов по разработке законодательных инициатив и их внесению в парламент, рассмотрению законопроектов, принятию, одобрению, подписанию и официальному опубликованию законов.

Законодательная процедура, то есть официальный порядок осуществления законодательного процесса, устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, регламентами палат Федерального Собрания, а также решениями Конституционного Суда РФ, касающимися вопросов законодательного процесса¹.

¹ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000. С. 53–54.

Общий порядок осуществления законодательного процесса и взаимодействия в его рамках уполномоченных органов и должностных лиц государственной власти содержится в ст. 104–108, а также 84 (п. «г», «д»), 114 (п. «а» ч. 1), 134, 135 (ч. 2), 136 Конституции РФ. Конституция РФ устанавливает различные процедуры для федеральных конституционных законов и федеральных законов, конституционных поправок к гл. 3–8 и пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

Важным источником законодательной процедуры являются федеральные законы, например о порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных и федеральных законов, актов палат Федерального Собрания. Федеральное законодательство устанавливает для отдельных видов законов особые процедуры их внесения, рассмотрения и принятия в палатах Федерального Собрания. Такие процедуры характерны, например, для законов о федеральном бюджете, о международных договорах Российской Федерации, а также для специального именного закона об автономной области или автономном округе.

Регламенты палат Федерального Собрания занимают особое место в системе источников законодательной процедуры. Так, в Регламенте Государственной Думы устанавливаются условия внесения законопроектов в эту палату субъектами права законодательной инициативы, количество и назначение каждого из чтений законопроекта, порядок подготовки и рассмотрения законопроектов в каждом из чтений, возможные виды принимаемых решений, характер и формы участия иных субъектов законодательного процесса в законотворческой работе Думы; кроме того, определяется порядок повторного рассмотрения законов, принятых Государственной Думой, но отклоненных Советом Федерации или Президентом РФ. Здесь же регламентируется наработанная парламентской практикой такая форма совместной законодательной работы различных органов государственной власти, как специальные согласительные комиссии по законам, отклоненным Президентом РФ.

В то же время регламент каждой палаты, в соответствии с Конституцией РФ (ч. 4. ст. 101) и процедурой его принятия, ус-

танавливает внутренний распорядок деятельности палаты и является ее внутренним документом. Между тем, например, в регламенте Государственной Думы затрагиваются интересы практически всех органов государственной власти — субъектов законодательного процесса. В ряде случаев нормы регламента имеют по отношению к внешним субъектам обязывающий характер, то есть выходят за пределы компетенций, отведенных Думе Конституцией. Поэтому вопросы взаимодействия различных органов государственной власти в законодательном процессе требуют регламентации на уровне федерального закона.

Законодательный процесс в России включает следующие стадии:

- 1) законодательная инициатива субъекта права законодательной инициативы;
- 2) предварительное рассмотрение законопроекта в Государственной Думе;
- 3) обсуждение и принятие закона Государственной Думой;
- 4) обсуждение и одобрение закона Советом Федерации;
- 5) подписание закона главой государства и официальное опубликование закона.

В некоторых случаях возникают дополнительные стадии, поэтому можно указать, что данная последовательность носит общий характер.

Первая стадия законодательного процесса — законодательная инициатива — это конституционное правомочие уполномоченных субъектов по внесению законопроектов в парламент (ст. 104). По сути, она сведена к внесению на рассмотрение Государственной Думой законопроекта, который должен удовлетворять определенным требованиям. При внесении законопроекта в Государственную Думу должны быть представлены:

- пояснительная записка, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции законопроекта;
- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы;
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих изменению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона;

- финансово-экономическое обоснование (при необходимости материальных затрат для реализации законопроекта);
- заключение Правительства РФ (в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 104 федеральной Конституции).

Вторая стадия — предварительное рассмотрение законопроектов. В случае отсутствия явных нарушений и соблюдения вышеупомянутых требований, предъявляемых к законопроектам, Совет Государственной Думы направляет законопроект в ответственный комитет палаты. Если законопроект направлен в несколько комитетов для подготовки, то Совет Государственной Думы один из них назначает ответственным. С учетом предложений последнего Совет Государственной Думы устанавливает срок подготовки законопроекта к рассмотрению.

Третья стадия законодательного процесса включает рассмотрение законопроектов в Государственной Думе с целью их принятия. Такое рассмотрение осуществляется в трех чтениях, если Дума не примет иного решения в отношении конкретного законопроекта в соответствии с действующим законодательством. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 105).

Четвертая стадия — рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 105 Конституции РФ принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если федеральный закон принят по предметам совместного ведения, в Совет Федерации направляется информация о позиции органов власти субъектов РФ по такому федеральному закону. Поступивший федеральный закон в срок не более 24 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем сенаторам РФ. Конституция РФ (ч. 4 ст. 105) устанавливает четырнадцатидневный срок, в течение которого Совет Федерации рассматривает поступивший из Государственной Думы федеральный закон и который исчисляется со дня, следующего за днем его регистрации в Совете Федерации. Совет Федерации рассматривает законы в активной форме — путем обсуждения и принятия решения палатой и в пассивной форме — без рассмотрения палатой. Федеральный закон считается одобренным Сове-

том Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Завершающая пятая стадия — подписание закона главой государства и официальное опубликование. В соответствии со ст. 107 Конституции РФ Президент России в течение четырнадцати дней подписывает и обнародует закон. Президент РФ вправе отклонить или возвратить закон. Президент отклоняет федеральный закон, если не согласен с его содержанием (право вето), а возвращает в случае, если нарушен порядок или процедура его рассмотрения и принятия. Возможность последнего подтвердил Конституционный Суд РФ, отметив, что федеральный закон возвращается в соответствующую палату, где была нарушена процедура принятия федерального закона. Поправками в Конституцию РФ 2020 года Президенту РФ предоставлено право приостанавливать подписание федерального закона (ч. 3 ст. 107) или федерального конституционного закона (ч. 2 ст. 108) на время рассмотрения запроса Президента РФ о проверке конституционности такого закона Конституционным Судом РФ. Если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом РФ соответствующего решения. Если Конституционный Суд РФ не подтвердит конституционности закона, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания. Таким образом, подписание закона главой государства состоит не только в том, что глава государства подтверждает свое согласие с законом, но и в том, что закон принят в порядке должной правовой процедуры.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов определен Федеральным законом от 14 июня 1994 года «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Согласно этому акту в России применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы в «Российской газете», «Парламентской газете», Собрании законодательства Российской Федерации, а также

впервые размещены (опубликованы) на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Публикация закона осуществляется в течение семи дней с момента подписания Президентом РФ, закон вступает в силу по общему правилу по истечении десяти дней со дня опубликования, если иное не предусмотрено в законе.

Практическое занятие

План

1. Федеральное Собрание Российской Федерации: общая характеристика.
2. Государственная Дума: порядок избрания, статус, полномочия.
3. Совет Федерации: компетенция и порядок формирования.
4. Федеральный законодательный процесс.
5. Парламентский контроль Федерального Собрания Российской Федерации.
6. Правовой статус российских парламентариев.

Дополнительная литература

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22 февр. 2014 г. № 20-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

О парламентском контроле: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федер. закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федер. закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 50. Ст. 6952.

О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

Безруков А. В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие. М., 2015.

Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М., 2015.

Гранкин И. В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М., 2010.

Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии / отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000.

Парламентское право России: учеб. пособие / отв. ред. А. Н. Кокотов. Екатеринбург, 2008.

Парламентское право России: учебник / под ред. О. Н. Булакова. М., 2006.

Чиркин Е. В. Законодательная власть. М., 2008.

Контрольные вопросы

1. По каким критериям можно оценить эффективность деятельности Федерального Собрания?
2. Каковы основные полномочия Государственной Думы?
3. Каковы основные полномочия Совета Федерации?
4. В чем отличие депутатских фракций от депутатских групп в Государственной Думе?
5. Кто входит в состав Совета Государственной Думы и какова его компетенция?
6. Какие способы формирования Совета Федерации вам известны?
7. Что входит в структуру правового статуса депутата?

8. Что такое депутатская неприкосновенность?
9. В формировании каких органов государственной власти участвует Федеральное Собрание РФ?
10. Какие формы парламентского контроля существуют?
11. В отношении каких законов Президент РФ не пользуется правом отлагательного вето?
12. В чем назначение первого, второго и третьего чтений законопроектов в Государственной Думе?
13. Когда законопроекты рассматриваются более чем в трех чтениях?
14. Как соотносятся обнародование и опубликование законов?

Контрольные задания и задачи

1. Заполните таблицу, указав и раскрыв содержание признаков Федерального Собрания, закрепленных в Конституции РФ.

Признак	Содержание	Статья Конституции РФ

2. Депутат Госдумы Иванов был назначен федеральным министром и проработал в этой должности всего две недели, после чего был освобожден Президентом. Иванов вновь решил вернуться к исполнению депутатских обязанностей, однако мандатная комиссия палаты посчитала, что его депутатские полномочия досрочно прекращены, хотя палата не успела за время пребывания Иванова в должности министра принять постановление о досрочном прекращении его полномочий. Как бы вы разрешили этот спор?

3. В каких случаях Президент может распустить Госдуму? Вправе ли он распустить Госдуму после трехкратного отклонения ею кандидатуры председателя Правительства РФ, если до начала третьего рассмотрения кандидатуры председателя Правительства Госдума выдвинет обвинение против Президента с целью отрешения его от должности? Дайте свое мотивированное заключение по данному вопросу.

4. После рассмотрения Государственной Думой в первом чтении проекта Земельного кодекса он был направлен в субъекты Российской Федерации. Большинство субъектов РФ высказа-

лись против принятия кодекса в данной редакции и предложили свои поправки. Однако Государственная Дума приняла Земельный кодекс без учета мнения субъектов Федерации. Проанализируйте ситуацию.

5. В Совет Федерации поступил принятый Государственной Думой Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле в Российской Федерации». Поскольку в течение четырнадцати дней Совет Федерации его не рассмотрел, председатель Совета Федерации принял решение направить его как одобренный Советом Федерации в пассивной форме Президенту РФ. Президент Российской Федерации отказался подписать данный закон. Оцените правомерность действий всех субъектов.

6. Составьте схему федерального законодательного процесса.

ТЕМА 12

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

12.1. Понятие исполнительной власти в современном конституционном праве.

12.2. Место и роль Правительства Российской Федерации в системе исполнительной власти России.

12.3. Организация деятельности и полномочия Правительства Российской Федерации.

12.4. Порядок формирования Правительства и федеральных органов исполнительной власти.

12.5. Политическая ответственность Правительства и порядок прекращения его полномочий.

12.1. Понятие исполнительной власти в современном конституционном праве

С принятием Конституции РФ 1993 года понятие «исполнительная власть» вошло в широкий оборот и постепенно вытес-

няет использовавшийся ранее в конституционном и административном законодательстве термин «государственное управление». Принципиально изменилась и концепция исполнительной власти: теперь Президент РФ не является главой исполнительной власти; в соответствии с принципом разделения государственной власти исполнительная власть отделена от законодательной и судебной властей и действует самостоятельно; исполнительная власть ориентирована прежде всего на реализацию законов, ее основным назначением стала организация исполнения актов законодательной власти и главы государства; организация исполнительной власти в Российской Федерации строится в соответствии с конституционными принципами федерализма и самостоятельности местного самоуправления¹.

В рамках конституционного права на федеральном уровне регулируются правовой статус Правительства РФ, его состав, порядок образования и деятельности, отношения с Президентом РФ и Федеральным Собранием, организация, полномочия и порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также общие принципы организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Федерации, порядок их образования и деятельности регулируются конституционно-правовыми актами этих субъектов. Общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, регулируются в основном нормами административного законодательства в соответствии с разграничением полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере их совместного ведения.

Вместе с тем, поскольку исполнительная власть является государственным механизмом реализации законов, на ее деятельность оказывают влияние практически все законодательные акты, принимаемые как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

¹ См.: Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.

12.2. Место и роль Правительства Российской Федерации в системе исполнительной власти России

Основы построения системы исполнительной власти Российской Федерации, место и роль Правительства РФ в этой системе устанавливаются Конституцией РФ следующим образом: Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации под общим руководством Президента РФ (ч. 1 ст. 110); в пределах ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77); Правительство РФ, наряду с Президентом РФ, обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ (ч. 4 ст. 78).

Для реализации Правительством РФ его полномочий формируется система федеральных органов исполнительной власти. ***В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»*** (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.) ***в эту систему входят:***

1) ***федеральные министерства***, проводящие государственную политику и осуществляющие управление в установленной сфере деятельности, а также координирующие деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти;

2) иные федеральные органы исполнительной власти (***федеральные службы, федеральные агентства***), осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения. Руководство деятельностью некоторых из этих органов осуществляет Президент РФ (разд. 1 Структуры федеральных органов исполнительной власти);

3) федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои ***территориальные органы*** (ч. 1 ст. 78 Конституции РФ) с разрешения Правительства РФ и после консультаций с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

12.3. Организация деятельности и полномочия Правительства Российской Федерации

Основные полномочия Правительства РФ установлены в ч. 1 ст. 114 Конституции РФ:

1) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

2) проводит в Российской Федерации единую финансовую, кредитную и денежную политику, единую социально ориентированную государственную политику в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

3) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;

4) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

5) осуществляет управление федеральной собственностью;

6) принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

7) следит за соблюдением законности, прав и свобод граждан, охраной собственности и общественного порядка, борьбой с преступностью;

8) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

9) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

10) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

11) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

12) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

13) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

14) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Конституцией РФ установлено также, что Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров (ч. 2 ст. 110); Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу, несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий (ст. 113); порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 114). В соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712) ***Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ***¹.

Законом установлен и ***круг вопросов, решаемых исключительно коллегиально на заседаниях Правительства:***

1) решения о представлении Государственной Думе проекта федерального бюджета и отчетов о его исполнении, а также о внесении в Государственную Думу проектов федеральных законов;

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. С. 392–403.

2) рассмотрение программ социально-экономического развития Российской Федерации и приватизации государственной собственности;

3) установление уровня, степени и области государственного регулирования цен;

4) вопросы заключения международных договоров, а также соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и некоторые другие.

Данный закон конкретизирует также полномочия Правительства, установленные Конституцией РФ.

В рамках своей компетенции, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ и его поручений **Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обязательные для исполнения в Российской Федерации, а также обеспечивает их исполнение**. Акты Правительства РФ отличаются фундаментальностью, многофункциональностью, подзаконностью, оперативностью и обязательностью¹. В случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

12.4. Порядок формирования Правительства и федеральных органов исполнительной власти

Порядок формирования Правительства РФ и структуры федеральных органов исполнительной власти определяется ст. 111 и 112 Конституции РФ. **Председатель Правительства назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой**. Представление по кандидатуре Председателя Правительства вносится в Государственную Думу Президентом РФ. В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ назначает Председателя Правительства и вправе распустить Государственную Думу.

В свою очередь, Председатель Правительства в недельный срок после своего назначения представляет Президенту РФ пред-

¹ См.: Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. С. 409–410.

ложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства освобожден от должности Президентом РФ.

С учетом предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров кроме тех, руководство деятельностью которых из этих органов осуществляет Президент РФ. После утверждения Государственной Думой этих кандидатур Президент РФ назначает их на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Причем Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой. Если же Государственная Дума три раза отклонит представленные Председателем Правительства кандидатуры, то Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства и федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства. Когда же в результате таких назначений более одной трети должностей членов Правительства остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 2–4 ст. 112).

Вторую часть состава Правительства РФ формирует Президент РФ с участием Совета Федерации. Это федеральные министры, ведающие вопросами обороны (МО), внутренних дел (МВД), юстиции (МЮ), иностранных дел (МИД), предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС). Данных членов Правительства Президент РФ назначает на должность после консультаций с Советом Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» заместители федеральных министров, а также руководители федеральных служб и федеральных агентств назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ, кроме тех из них, которые ведают вопросами обороны и безопасности.

12.5. Политическая ответственность Правительства и порядок прекращения его полномочий

Правительство РФ, его Председатель несут ответственность за проводимую Правительством политику, а также за результаты деятельности в сфере его компетенции ***в форме отставки***. Решение об отставке Правительства принимает Президент РФ. Правительство РФ в полном составе, а также любой член Правительства может подать в отставку по своей инициативе, которая принимается или отклоняется Президентом РФ (ч. 1, 4.1 ст. 117). Также Правительство РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии ему. В том случае, если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству, Президент вправе принять решение об отставке Правительства РФ (ч. 4 ст. 117).

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству и по своей инициативе. В этом случае Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае, если такое недоверие будет выражено повторно в течение трех месяцев, Президент должен принять решение об отставке Правительства либо о роспуске Государственной Думы, но не в первый год ее деятельности.

Правительство формируется на срок полномочий Президента РФ, перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия. Для обеспечения непрерывности функционирования исполнительной власти Конституцией РФ предусмотрено, что в случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ должно действовать до сформирования нового Правительства.

Практическое занятие

План

1. Правительство России в системе органов государственной власти: правовой статус и организация деятельности.
2. Основные функции, полномочия и акты федерального Правительства.

3. Федеральные органы исполнительной власти: конституционно-правовой статус и особенности.

Дополнительная литература

О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21 янв. 2020 г. № 21 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2005.

Современные проблемы организации публичной власти: монография / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2014.

Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / под ред. С. В. Запольского. М., 2017.

Контрольные вопросы

1. Назовите юридические признаки, свидетельствующие о том, что Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти.

2. В чем состоит специфика исполнительной власти в России?

3. Раскройте значение принципа единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

4. Какова процедура формирования Правительства РФ? Допускает ли Конституция России возможность совмещения постов главы государства и Председателя Правительства?

5. Возможно ли установление неприкосновенности членов Правительства РФ?

6. Что означает термин «министр без портфеля»?

7. В чем выражается коллегиальность деятельности Правительства России?

8. Назовите правовые акты Правительства РФ и дайте им характеристику. Какова процедура их опубликования и вступления в силу?

9. В каких случаях Правительство РФ может быть отправлено в отставку? Кто обладает таким правом?

10. Каковы юридические последствия снятия с должности председателя Правительства РФ?

11. В каких случаях Правительство России слагает с себя полномочия? Что понимается под термином «слагает свои полномочия»?

Контрольные задания и задачи

1. Изобразите схематически взаимные полномочия следующих федеральных органов государственной власти: Правительства РФ, Федерального Собрания и Президента РФ.

2. К председателю Правительства РФ обратился директор Федеральной службы безопасности РФ с требованием допустить его к участию в заседаниях Правительства РФ с правом решающего голоса, поскольку в соответствии с законом об органах Федеральной службы безопасности он обладает всеми правами федерального министра. Подготовьте мотивированный ответ.

3. Составьте условия задачи (казуса), в которой Президент России снимает с должности Председателя Правительства РФ и обращается в Государственную Думу с предложением новой кандидатуры.

4. Заполните таблицу, указав и раскрыв содержание оснований для прекращения деятельности Правительства РФ.

Основание	Порядок применения

ТЕМА 13

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИИ

Учебные вопросы

13.1. Конституционные принципы правосудия, организации и деятельности судебной системы.

13.2. Правовая охрана конституционной системы Российской Федерации.

13.3. Конституционный Суд Российской Федерации.

13.1. Конституционные принципы правосудия, организации и деятельности судебной системы

Под *судебной системой Российской Федерации* понимается совокупность взаимодействующих между собой федеральных судов и судов субъектов Федерации, осуществляющих в совокупности всё множество функций и полномочий судебной власти¹.

К *основным функциям* судебной системы относятся:

1) осуществление правосудия с использованием особых процессуальных форм посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства;

2) судебный контроль за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения;

3) толкование правовых норм, являющееся обязательным для всех органов и лиц, участвующих в судебной, правоприменительной и нормотворческой деятельности;

4) официальное удостоверение фактов, имеющих юридическое значение;

5) ограничение конституционной и иной отраслевой правосубъектности граждан.

Конституционные основы судебной системы представляют собой совокупность принципов и норм конституционного законодательства, определяющих:

- взаимоотношения личности с судебной властью;

¹ См.: Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития. М., 2016.

- организацию и функционирование судебной системы.

Конституционные основы, закрепляющие основные права человека и гражданина в сфере правосудия, взаимоотношения личности с судебной властью, установлены ст. 46–54 Конституции РФ. В них отражены возможности использования всех не запрещенных законом способов защиты прав и свобод человека и другие принципы, обеспечивающие совершенствование юридических механизмов защиты прав и свобод личности при общем усилении судебной власти и режима законности в государстве.

Принципы и начала организации судебной системы устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1).

К **основным принципам** относятся:

- 1) осуществление правосудия только судом, учрежденным в соответствии с законом (ч. 1, 3 ст. 118 Конституции РФ);
- 2) самостоятельность и независимость судов (ст. 10, 120);
- 3) единство судебной системы при специализации судов (ст. 118, 124–127).

Самостоятельность и независимость судов основаны на конституционном принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, при котором органы каждой ветви власти самостоятельны. Самостоятельность органов правосудия исключает их подчиненность каким-либо иным органам, их решения носят окончательный характер. Судьи при рассмотрении дел и вынесении судебных решений руководствуются исключительно нормами закона. Независимость судов обеспечивается рядом правовых, организационных, материально-технических, кадровых и других условий их деятельности, устанавливаемых законодательством.

Судебная система России включает две основные разновидности судебных учреждений: суды общей юрисдикции, осуществляющие рассмотрение уголовных, гражданских и административных дел, и специальные суды.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» **систему об-**

щих судов составляют: федеральные суды общей юрисдикции и мировые судьи, относящиеся к судебным учреждениям субъектов Российской Федерации. К федеральным судам общей юрисдикции относятся: Верховный Суд РФ, кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов, районные суды. **В федеральную систему общих судов входят и военные суды,** создаваемые по территориальному принципу в местах дислокации войск и флотов.

К федеральным специальным судам относятся Конституционный Суд РФ и система федеральных арбитражных судов: арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды и арбитражные суды субъектов Российской Федерации.

К специальным судам субъектов Российской Федерации относятся конституционные суды республик и уставные суды иных субъектов Российской Федерации.

Суды, входящие в судебную систему, различаются объемом компетенции, и поэтому принято различать звенья судебной системы. Помимо разделения судов на звенья судебной системы, определяющего их место в судебной иерархии, суды разделяются по их процессуальной компетенции:

1) на суды первой инстанции, непосредственно исследующие доказательства в судебном заседании, рассматривающие дела по существу и именем государства выносящие решение по делу;

2) апелляционные инстанции — суды, рассматривающие в апелляционном порядке дела по жалобам и представлениям на не вступившие в законную силу приговоры и постановления судов первой инстанции;

3) кассационные инстанции — суды, рассматривающие в кассационном порядке дела по жалобам и представлениям на не вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов первой и апелляционной инстанций;

4) надзорные инстанции — суды, рассматривающие в порядке надзора дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов.

Единство судебной системы при таком сложном ее построении обеспечивается в соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» за счет отнесения судоустройства к исключительной компетенции Федерации, соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями единых, установленных федеральным законодательством правил судопроизводства, за счет применения всеми судами федерального законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права, законодательства субъектов Федерации, а также за счет признания обязательности применения судебных постановлений, вступивших в законную силу на всей территории РФ, законодательного закрепления единого статуса судей, финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Принципы и порядок функционирования судебной системы и деятельности входящих в нее судебных учреждений в основном являются предметом процессуальных (Уголовно-процессуального, Гражданско-процессуального, Арбитражно-процессуального) кодексов. Однако важнейшие из этих принципов, имеющие конституционный характер, закреплены в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах, устанавливающих основы судебной системы. К ним относятся:

- 1) осуществление правосудия только судом (ч. 1 ст. 118 Конституции РФ);
- 2) осуществление правосудия посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118);
- 3) независимость, несменяемость и неприкосновенность судей (ст. 120–122);
- 4) сочетание профессиональных и общественных начал в осуществлении судебной власти (ч. 2 ст. 47, ч. 4 ст. 123);
- 5) открытость и гласность деятельности судов (ч. 1, 2 ст. 123);
- 6) состязательность и равноправие сторон в судопроизводстве (ч. 3 ст. 123).

13.2. Правовая охрана конституционной системы Российской Федерации

Правовая охрана Конституции — это совокупность юридических средств, с помощью которых достигается выполнение всех установленных ею норм, соблюдение режима конституционной законности. В соответствии с федеративным устройством России на всей ее территории действует Конституция РФ, а на территории субъектов Федерации — конституции (уставы) соответствующих субъектов, в совокупности образующие конституционную систему Российской Федерации¹.

Действие конституционной системы в России обеспечивается средствами парламентского и внепарламентского контроля.

Парламентский контроль за соблюдением Конституции РФ осуществляют палаты Федерального Собрания. Внепарламентский контроль осуществляют Президент РФ, Конституционный Суд РФ, все иные судебные органы, а также высшие должностные лица (в том числе главы республик) субъектов Российской Федерации.

Соответствующие виды контроля за соблюдением конституций (уставов) субъектов Российской Федерации осуществляют законодательные (представительные) органы, высшие должностные лица, конституционные (уставные) суды соответствующих субъектов Федерации, а также иные суды, действующие на территории этих субъектов.

Контроль может быть предварительным или последующим в зависимости от того, применяется он к проектам нормативных правовых актов или не вступивших в законную силу законов на предмет их соответствия конституции или к действующим актам (к совершенным действиям).

Палаты Федерального Собрания осуществляют в соответствии со своими регламентами контроль за соответствием Конституции РФ вносимых на их рассмотрение законопроектов (законов). Выявленное противоречие является достаточным основанием для непринятия законопроекта Государственной Думой,

¹ См.: *Остапович И. Ю.* Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: учеб. пособие. М., 2015.

отклонения закона Советом Федерации. Кроме того, в практике работы палат Федерального Собрания применяется контроль за соответствием Конституции РФ конституций (уставов) и иных законодательных актов субъектов Российской Федерации в форме парламентских слушаний.

Важную роль в укреплении конституционной законности играет Президент РФ. Он выступает гарантом Конституции и федеральных законов, вправе в соответствующих случаях отклонять законы, принятые палатами Федерального Собрания РФ, отменять правовые акты федерального правительства, а также приостанавливать действие нормативных актов до решения вопроса о их законности в судебном порядке.

Особое значение имеет учреждение в Российской Федерации и в ее субъектах института судебного конституционного контроля. Судебный контроль за соблюдением Конституции РФ возложен на Конституционный Суд РФ, который вправе рассматривать вопросы о конституционности нормативных актов, издаваемых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» субъектами Российской Федерации могут создаваться конституционные (уставные) суды соответствующих субъектов. В их компетенцию входит рассмотрение вопросов о соответствии конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации законов этих субъектов, нормативных правовых актов, изданных органами государственной власти и органами местного самоуправления на территории соответствующих субъектов, а также толкование конституций (уставов) субъектов Федерации.

Решения конституционного (уставного) суда, принятые в пределах его полномочий, не могут быть пересмотрены иными судами.

Высший надзор за соблюдением законности в Российской Федерации, в том числе надзор за соблюдением конституционного законодательства, осуществляют Генеральная прокуратура и ее органы в субъектах Российской Федерации совместно с конституционным контролем со стороны парламента, Прави-

тельства, Президента и других органов и должностных лиц. Конституционный надзор Прокуратуры является одним из способов правовой охраны конституционной системы РФ.

13.3. Конституционный Суд Российской Федерации

Несмотря на отсутствие какой-либо подчиненности и прямых форм взаимодействия между федеральным Конституционным Судом и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд РФ играет особую, ведущую роль в правовой охране режима конституционной законности и в системе конституционного правосудия России.

Компетенция, принципы и порядок организации и деятельности Конституционного Суда РФ устанавливаются ст. 125 Конституции РФ, федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447).

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Цели деятельности Конституционного Суда — защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ состоит из одиннадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ.

В соответствии со ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ осуществляет ряд функций:

1. Разрешает дела о соответствии Конституции России федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных актов субъектов Федерации (за исключением актов, изданных по вопросам исключительного ведения субъектов), а также не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Поправками в ст.125 Конституции РФ в компетенцию Конституционного Суда включен предварительный конституционный контроль в отношении проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания Президентом РФ; законов субъектов РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ. В случае признания таких актов неконституционными проекты не принимаются, принятые акты не подписываются и не обнародуются.

Еще одной поправкой Конституционный Суд наделен правом разрешать вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ; а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации п. «б» ч. 5.1 ст. 125).

Конституционный Суд не вправе рассматривать эти вопросы по собственной инициативе, а лишь по запросу определенного Конституцией круга субъектов.

2. Разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, между ними и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между высшими органами государственной власти субъектов Федерации. Право на обращение в Конституционный Суд в связи с возникшим спором имеет любой из этих органов, а также Президент РФ в случае его участия в разрешении разногласий между участниками спора и недостижения согласованного решения. По итогам рассмотрения спора Конституционный Суд либо подтверждает оспариваемое полномочие соответствующего органа, либо отрицает его, что влечет за собой утрату юридической силы изданным в соответствии с данным полномочием правовым актом.

3. Проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, и по запросам судов конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. В случае признания соответствующего закона неконституционным данное дело подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке, а закон или его отдельные нормы утрачивают юридическую силу.

4. Занимается толкованием Конституции РФ по запросам федеральных органов государственной власти и органов законодательной власти субъектов Федерации. Такое толкование является официальным и обязательным для всех государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, предприятий, должностных лиц, граждан и их объединений.

5. Выдает по запросу Совета Федерации заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ либо Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Такое заключение должно быть дано не позднее десяти дней после поступления запроса. В случае если Конституционный Суд принял решение о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, процедура рассмотрения обвинения, предусмотренная Конституцией РФ, прекращается.

Конституционный Суд состоит из одиннадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ.

Все решения Суд принимает на пленарных заседаниях суда. Решение по существу рассматриваемого дела, принятое на пленарном заседании, оформляется постановлением (решение по запросу о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента РФ или Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления называется заключением, решения по процедурным и организационным во-

просам принимаются в виде определений). Решение Конституционного Суда РФ окончательное, обжалованию не подлежит и вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Акты или их отдельные положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом РФ, не подлежат применению в ином истолковании.

Практическое занятие

План

1. Судебная власть и принципы правосудия в России.
2. Судебная система Российской Федерации.
3. Конституционный контроль в России.

Дополнительная литература

О военных судах Российской Федерации: федер. конституц. закон от 23 июня 1999 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3170.

О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 7 февр. 2011 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

Об арбитражных судах в Российской Федерации: федер. конституц. закон от 28 апр. 1995 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 18. Ст. 1589.

О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

Алексеевская Е. И. Законы развития судебной системы. М., 2016.

Воскобитова Л. А. Теоретические основы судебной власти: учебник. М., 2017.

Остапович И. Ю. Судебный конституционный контроль и нормотворчество: проблемы соотношения: учеб. пособие. М., 2015.

Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития. М., 2016.

Чашин А. Н. Судебная система и судебная реформа. М., 2014.

Контрольные вопросы

1. Раскройте понятия «судебная власть», «судебная система», «суд», «правосудие». Как они соотносятся?

2. Перечислите конституционные принципы правосудия, дайте им подробную характеристику.

3. Какие дела рассматривают суды общей юрисдикции, военные и арбитражные суды?

4. Что включает в себя судебный контроль (надзор) над законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения?

5. Какие судебные органы вправе толковать правовые нормы?

6. В каких нормативных источниках определены полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ?

7. Перечислите полномочия Конституционного Суда РФ.

8. Какие акты принимает Конституционный Суд по вопросам своей деятельности?

Контрольные задания и задачи

1. Группа из двадцати депутатов Государственной Думы решила обратиться в Конституционный Суд с заявлением о неконституционности Федерального закона «О порядке формирова-

ния Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». По мнению депутатов, данный закон предусматривает вхождение в Совет Федерации (орган представительной власти) одновременно представителей от законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, что подрывает принцип разделения власти (ст. 10 Конституции РФ). Депутаты предварительно решили обратиться за разъяснениями к юристам. Дайте свое разъяснение по существу вопроса.

2. Председатель Правительства РФ направил в Государственную Думу отказ отвечать на парламентский запрос относительно хода реформы жилищно-коммунального хозяйства. Основания для отказа были приведены следующие. Во-первых, запрос был адресован не в Правительство, а Председателю Правительства лично, во-вторых, парламентские запросы могут посылааться только по предметам ведения Федерального Собрания, то есть исключительно по вопросам исполнения федеральных законов. На заседании Государственной Думы, где был оглашен ответ Председателя Правительства, было принято решение повторно направить тот же запрос и одновременно обратиться в Верховный Суд РФ с требованием отправить Правительство в отставку в связи с нарушением требований Федерального закона. Кроме того, депутаты потребовали, чтобы глава кабинета министров лично выступил перед ними. Какое решение должен вынести Верховный Суд РФ?

3. Областной суд удовлетворил заявленное Законодательным собранием требование обязать областное правительство, являющееся исполнительным органом государственной власти, направлять Законодательному собранию все принимаемые и издаваемые областным правительством акты в день их подписания. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила указанное решение и направила дело на новое рассмотрение, сославшись на соответствующую статью Конституции РФ. Какую статью Конституции РФ нарушил областной суд, принимая данное решение?

4. Гражданин Иванов И. обратился в районный суд с жалобой, в которой сообщал, что один из недавно принятых областных законов лишает его льгот, предусмотренных федеральным

законодательством, и что эти претензии подтвердил адвокат, к которому Иванов И. обращался. Иванов просил районный суд защитить его права и отменить этот областной закон. Подлежат ли разрешению в судах общей юрисдикции требования о признании положений законов субъектов Федерации противоречащими федеральным законам?

5. Заполните таблицу, указав категории дел, составляющих компетенцию Конституционного Суда РФ.

Категория	Содержание

ТЕМА 14 ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы

14.1. Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

14.2. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

14.3. Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

14.4. Система органов государственной власти Пермского края.

14.1. Конституционно-правовые основы системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федеративный характер Российского государства предполагает наличие двухуровневой системы органов государственной власти, при которой наряду с федеральными органами государственную власть осуществляют органы власти субъектов Федерации. Между этими уровнями государственной власти существуют тесная связь и взаимодействие, обеспечивающие единство государственной власти в Российской Федерации. Причем субъекты Российской Федерации имеют право создавать свои собственные органы государственной власти, организация и деятельность которых отвечает как региональным условиям, так и основам конституционного строя России.

Организация системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации имеет в качестве конституционно-правовых основ нормы Конституции РФ и федерального закона, а также нормы регионального законодательства — конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и соответствующих им региональных нормативно-правовых актов.

Конституция РФ не содержит конкретного указания в отношении порядка организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. В ней лишь устанавливается, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти» (ч. 2 ст. 11), организация публичной власти находится в ведении Российской Федерации (п. «г» ст. 71), а общие вопросы организации системы органов государственной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ч. 1 ст. 72). Федеральные и региональные исполнительные органы власти в соответствии со ст. 77 Конституции РФ в рамках федеральной и совместной компетенции входят в единую систему государственной власти России.

В силу ст. 77 Конституции РФ субъекты Федерации самостоятельно реализуют свое право устанавливать систему собственных органов государственной власти. Однако их самостоятельность ограничена двумя весьма важными группами факторов: основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Такие общие принципы организации региональных органов государственной власти субъектов РФ установлены Федеральным законом № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ).

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 184-ФЗ деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими **принципами**:

- 1) государственная и территориальная целостность РФ;
- 2) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

3) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

4) единство системы государственной власти;

5) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

6) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

7) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

8) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

1. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

4. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

14.2. Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации

Законодательные (представительные) органы в субъектах Российской Федерации олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции. Их положение в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, который закреплен во всех конституциях и уставах субъектов Российской Фе-

дерации. Однако в вопросах компетенции и особенно во взаимоотношениях с исполнительной властью законодательные органы различных субъектов Российской Федерации неодинаковы.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации, избираемым населением соответствующего субъекта Российской Федерации.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура, вопросы организации его деятельности устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Например, областная Дума (Саратовская, Московская, Воронежская области и др.), Народное собрание (Дагестан, Ингушетия), Совет народных депутатов (Новосибирская, Кемеровская, Орловская области), Законодательное собрание (Алтайский, Красноярский края и др.).

Федеральный законодатель установил, что не менее двадцати пяти процентов депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации (а в двухпалатном парламенте — не менее пятидесяти процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе. Причем для Москвы и Санкт-Петербурга сделано исключение, позволяющее им самостоятельно определять вид избирательной системы на выборах депутатов регионального парламента.

Парламент субъекта Российской Федерации является **правомочным**, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Вновь избранный представительный орган субъекта Федерации собирается на первое заседание в установленный конституцией (уставом) субъекта срок, который не может превышать тридцати дней со дня избрания регионального парламента в правомочном составе.

Число депутатов регионального законодательного органа устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Федерации, но в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Установленное число депутатов должно составлять:

а) не менее пятнадцати и не более пятидесяти — при численности избирателей менее пятисот тысяч человек;

б) не менее двадцати пяти и не более семидесяти — при численности избирателей от пятисот тысяч до одного миллиона человек;

в) не менее тридцати пяти и не более девяноста — при численности избирателей от одного миллиона до двух миллионов человек;

г) не менее сорока пяти и не более ста десяти — при численности избирателей свыше двух миллионов человек.

Срок полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пяти лет.

К **основным полномочиям** законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации законодатель относит следующие:

1) принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

2) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Федерации и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

3) заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации;

5) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Важнейшим полномочием и главным предназначением представительного органа является законотворчество. Парламент субъекта РФ самостоятелен в реализации своих полномочий, никто не может вмешиваться в его правотворческую деятельность. Однако законодательная компетенция представительного органа не абсолютна, так как возможно принятие законов и на референдуме, а по ряду вопросов имеются процедурные ограничения (например, при рассмотрении финансовых законопроектов необходимо наличие инициативы или заключения главы региона).

Законом субъекта Российской Федерации:

1) утверждается бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные руководителем высшего исполнительного органа субъекта РФ;

2) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации;

3) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

4) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядок их взимания;

5) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и отчеты об их исполнении;

6) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации;

7) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации;

8) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;

9) устанавливаются порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации

Федерации, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации либо порядок его избрания и отзыва депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

10) устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения;

11) устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

12) регулируются иные вопросы, относящиеся к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации.

Основными организационно-правовыми формами деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации являются сессии и заседания.

Правомочность заседания регионального парламента определяется законом субъекта Российской Федерации. При этом заседание не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее пятидесяти процентов от числа избранных депутатов. Правомочное заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца, часто в законодательстве субъектов Российской Федерации устанавливается периодичность созыва регионального парламента.

14.3. Высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Во главе региона находится руководитель, который в Федеральном законе № 184-ФЗ называется **«высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации»**. Прежде в республиках в составе Российской Федерации таким лицом являлся, как пра-

вило, президент республики. Однако некоторые республики изначально отказались от такой формулы (Хакасия, Карелия, Дагестан). В 2010 году законодатель определил, что наименование должности главы региона не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации, и обязал субъекты Федерации привести в соответствие требованию региональные учредительные акты и законодательство. В краях, областях руководителями являются главы администраций, губернаторы, в городах федерального значения — мэр или губернатор.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации **избирается гражданами Российской Федерации**, проживающими на территории данного субъекта, на срок не более пяти лет. Кандидата на эту выборную должность должны поддержать от пяти до десяти процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Поддержка кандидата осуществляется только в отношении одного кандидата путем проставления депутатом представительного органа муниципального образования или избранным на муниципальных выборах главой муниципального образования своей подписи на листе поддержки кандидата с указанием даты и времени ее проставления. Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Конституцией (уставом), законом субъекта Федерации может быть установлен другой порядок избрания главы субъекта Российской Федерации — **избрание депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации**. При этом кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются в законодательный орган государственной власти

субъекта Российской Федерации Президентом РФ по предложениям политических партий. Каждая политическая партия может предложить Президенту РФ не более трех кандидатур. Президент из всех предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов для избрания на должность главы региона в парламент субъекта Федерации. Избранным будет признан кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ.

Высшим должностным лицом субъекта Федерации может быть избран гражданин РФ, достигший возраста тридцати лет, обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Высшему должностному лицу субъекта РФ запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 3 ст. 77 Конституции РФ).

Основные полномочия главы субъекта Российской Федерации состоят в следующем:

1) представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

2) обнародует законы субъекта Российской Федерации;

3) формирует высший исполнительный орган субъекта Федерации и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

4) вправе требовать внеочередного заседания парламента субъекта Российской Федерации, а также созывать вновь избранный законодательный орган субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого конституцией (уставом) субъекта РФ;

5) вправе участвовать в работе законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;

6) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами субъекта РФ и, в соответствии с законодательством Российской Федерации, может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

7) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Полномочия главы субъекта Федерации могут быть прекращены либо в связи с истечением срока полномочий, либо досрочно. ***Перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы субъекта Российской Федерации*** установлен в Федеральном законе № 184-ФЗ:

1) смерть;

2) отрешение его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия парламентом субъекта Российской Федерации (самостоятельно парламент субъекта Федерации теперь этого не может осуществить);

3) отставка по собственному желанию;

4) отрешение его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом;

5) признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признание его судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;

7) вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезд за пределы России на постоянное место жительства;

9) утрата им гражданства РФ, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство

или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства;

10) отзыв избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, которые установлены рамочным Федеральным законом № 184-ФЗ и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Ст. 20 Федерального закона № 184-ФЗ устанавливает основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Федерации. В задачи высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ входит обеспечение исполнения Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта РФ.

Наименование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

В качестве **основных полномочий правительства субъекта Российской Федерации** Федеральный закон № 184-ФЗ закрепляет следующие:

1) разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

2) осуществление в пределах своих полномочий мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка,

противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

3) разработка для представления главой субъекта Российской Федерации в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проекта бюджета субъекта Федерации, а также проектов программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

4) обеспечение исполнения бюджета субъекта Российской Федерации и подготовка отчета об исполнении указанного бюджета, отчетов о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, отчета о состоянии лесопарковых зеленых поясов;

5) формирование иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

6) управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации;

7) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ и законам, вправе также обратиться в суд.

14.4. Система органов государственной власти Пермского края

Согласно ст. 15 Устава Пермского края (Рос. газета. 2007. № 94) систему органов государственной власти Пермского края составляют:

1) законодательный орган государственной власти Пермского края;

2) высшее должностное лицо Пермского края;

3) высший исполнительный орган государственной власти Пермского края;

4) образованные в Пермском крае судебные органы;

5) иные органы государственной власти Пермского края, образуемые в соответствии с Уставом Пермского края.

В Пермском крае устанавливается должность высшего должностного лица Пермского края — губернатор Пермского края. Губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае.

Законодательная власть Пермского края осуществляется Законодательным собранием Пермского края.

Исполнительная власть Пермского края осуществляется системой исполнительных органов государственной власти Пермского края во главе с Правительством Пермского края, являющимся высшим исполнительным органом государственной власти Пермского края.

Система исполнительных органов государственной власти Пермского края устанавливается законом Пермского края (министерства, агентства, инспекции).

Судебная власть в Пермском крае осуществляется федеральными судами и мировыми судьями Пермского края.

Для рассмотрения вопросов соответствия законов Пермского края и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Пермского края, органов местного самоуправления Пермского края Уставу Пермского края, а также для толкования этого Устава может быть создан Уставный суд Пермского края.

Для обеспечения на территории Пермского края избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в Пермском крае создается государственный орган — избирательная комиссия Пермского края.

Для обеспечения финансового контроля и контроля за управлением и распоряжением государственной собственностью Пермского края создается орган государственного финансового контроля — Контрольно-счетная палата Пермского края.

Для организации взаимодействия губернатора края с органами исполнительной власти края, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и координации их деятельности в рамках реализации единой государственной политики в Пермском крае создается государственный орган — администрация губернатора Пермского края.

Практическое занятие

План

1. Принципы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
2. Законодательные органы субъектов Российской Федерации.
3. Исполнительные органы субъектов Российской Федерации.
4. Органы государственной власти Пермского края.

Дополнительная литература

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2017. № 31. Ст. 4829.

О Законодательном Собрании Пермского края: закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 8-ПК // Рос. газета. 2007. № 50.

О порядке рассмотрения, принятия и обнародования Законов Пермского края: закон Пермского края от 6 марта 2007 г. № 7-ПК // Рос. газета. 2007. № 50.

Устав Пермского края (утв. Законом Пермского края от 27 апр. 2007 г. № 32-ПК) // Рос. газета. 2007. № 94.

Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. М., 2001.

Лебедев В. А. Проблемы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000.

Нечкин А. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2019.

Советов И. К. Уставное право: учеб. пособие. Пермь, 2017.

Сурков Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование). Иркутск, 1999.

Контрольные вопросы

1. Какие нормативные акты регулируют порядок образования и деятельности органов государственной власти субъектов РФ?
2. Какие требования заложены федеральными законами к выборам главы субъекта Российской Федерации?
3. Каковы основные полномочия парламента субъекта Российской Федерации?
4. В чём выразилось усиление ответственности глав субъектов Российской Федерации и парламентов?
5. В каких случаях прекращаются полномочия парламента субъекта Российской Федерации?
6. Какие судебные органы относятся к судам субъекта Российской Федерации в регионе?
7. Какова структура и порядок выборов Законодательного собрания Пермского края?
8. Каковы основные полномочия Законодательного собрания Пермского края?
9. Какой порядок привлечения к ответственности установлен для главы субъекта Российской Федерации? Кто замещает его в то время, когда должность вакантна?
10. Какова система исполнительных органов власти Пермского края?

Контрольные задания и задачи

1. В форме таблицы сравните законотворческий процесс на федеральном и региональном уровне (на примере Пермского края).
2. Депутат краевого законодательного органа государственной власти обратился в краевой суд с письмом, в котором сообщал, что обнаружил в действующем Уставе края положения, которые однозначно противоречат федеральным законам. Депутат просил суд отменить эти положения краевого Устава и утверждал, что больше никакой другой орган не вправе сделать это, поскольку Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 2 и 7 ст. 125 Основного закона решает вопросы только о соответствии уставов субъектов Федерации Конституции РФ. Вправе ли суды общей юрисдикции признавать уставы субъектов РФ

или их отдельные положения не соответствующими федеральным законам и отменять или приостанавливать их действие?

3. Областной суд удовлетворил заявленное Законодательным собранием требование обязать областное правительство, являющееся исполнительным органом государственной власти, направлять Законодательному собранию все принимаемые и издаваемые областным правительством акты в день их подписания. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отменила указанное решение и направила дело на новое рассмотрение, сославшись на соответствующую статью Конституции РФ. Какую статью Конституции РФ нарушил областной суд, принимая данное решение?

ТЕМА 15

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Учебные вопросы

15.1. Понятие местного самоуправления в Российской Федерации.

15.2. Организационные и территориальные основы местного самоуправления.

15.3. Предметы ведения местного самоуправления.

15.4. Гарантии и ответственность местного самоуправления.

15.1. Понятие местного самоуправления в Российской Федерации

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Отнесение местного самоуправления к основам конституционного строя означает, что невозможно упразднить его путем принятия поправок к Конституции РФ. Положения гл. 1 Конституции РФ могут быть пересмотрены только Конституционным собранием. Ст. 12 Конституции РФ провозглашает признание местного самоуправления и устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако во введенной поправкой в 2020 году ч. 3 ст. 132 Конституции РФ

устанавливается вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

Федеральным законом № 131-ФЗ *местное самоуправление* определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией и законами, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление имеет несколько *основных признаков*:

1. Содержанием местного самоуправления является деятельность населения по решению вопросов местного значения. Под населением в федеральном законе понимается население муниципального образования. В рамках осуществления местного самоуправления население муниципального образования занимается решением вопросов местного значения, то есть вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенных к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией и законодательством.

2. Местное самоуправление — это самостоятельная деятельность населения. Ст. 130 Конституции РФ закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают достаточной свободой действий для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется прежде всего его отделением от системы государственной власти. Кроме населения муниципального образования, нет субъекта, которому бы подчинялись органы местного самоуправления. Конституция РФ специально подчеркивает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131), органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные

налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132). Для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие с органами государственной власти (ч. 3 ст. 132).

3. Местное самоуправление осуществляется населением под его ответственность.

4. Местное самоуправление осуществляется в двух формах: непосредственно (путем муниципальных выборов, местного референдума, участия в собраниях, сходах граждан, народной правотворческой инициативы, обращений граждан, создания территориального общественного самоуправления) и через органы местного самоуправления (выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения).

5. Местное самоуправление осуществляется исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. В данном признаке выражается принцип децентрализации, отсутствие единых, типовых подходов к управлению «местными делами», так как каждое муниципальное образование имеет свои исторические и местные традиции, определяемые различными географическими, климатическими, демографическими, экономическими и другими факторами.

15.2. Организационные и территориальные основы местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в пределах муниципальных образований. *Территориальные границы* его реализации составляют городские, сельские поселения, несколько населенных пунктов, объединенных в муниципальные районы, муниципальные округа, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы либо внутригородские территории города федерального значения. Таким образом, местное самоуправление в России осуществляется в рамках административно-территориального устройства субъектов РФ, а муници-

пальные образования охватывают, полностью или частично, территорию названных единиц.

Муниципальное образование — это городское, сельское поселение, муниципальный округ, городской округ и др., в пределах которого осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Виды муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, устанавливаются федеральным законом (ч. 1 ст. 131). Законодательно муниципальное образование закрепляется как городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, а также внутригородская территория города федерального значения (ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Территории муниципальных образований устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Совокупность **организационных форм**, в которых осуществляется деятельность населения и образуемых им органов, составляет **систему местного самоуправления**. На основе ч. 2 ст. 130 Конституции РФ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает две основные формы осуществления местного самоуправления: форму непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форму осуществления местного самоуправления через органы местного самоуправления.

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления:

1. Местный референдум — голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по важным вопросам местного значения.

2. Муниципальные выборы — процесс формирования местных органов путем избрания. Проводятся выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, вы-

борных должностных лиц местного самоуправления. Муниципальные выборы проводятся в соответствии с принципами избирательного права, закрепленными федеральным законодательством. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

3. Голосование по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

4. Сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более ста человек проводится сход граждан для решения вопросов местного значения. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее десяти человек.

5. Собрания (конференции) граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления в части территории муниципального образования.

6. Опросы — мероприятия рекомендательного характера, проводимые в целях выявления и учета мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления.

7. Публичные слушания — мероприятия, проводимые местным представительным органом, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

8. Народная правотворческая инициатива — право населения вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения. При этом внесенные проекты подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию. Порядок реализации народной правотворческой инициативы определяется уставом муниципального образования.

9. Обращение граждан в органы местного самоуправления. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, которые обязаны дать ответ по существу обращений в течение одного месяца.

10. Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства в части территории муниципального образования (на территории поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного самоуправления. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Органы и должностные лица местного самоуправления. Согласно Конституции Российской Федерации структуру органов местного самоуправления население муниципального образования определяет самостоятельно. Структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Поправка к ст. 131 Конституции РФ предоставляет право органам государственной власти «участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» (ч. 1.1 ст. 131).

15.3. Предметы ведения местного самоуправления

Предметы ведения местного самоуправления — круг вопросов, отнесенных к ведению местного самоуправления; решения по данным вопросам правомочно принимать население муници-

пального образования непосредственно, а также через органы местного самоуправления.

Предметы ведения местного самоуправления делятся на три группы:

1) вопросы местного значения, которые в Федеральном законе № 131-ФЗ объединены в группы в зависимости от вида муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения);

2) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, по решению которых органы местного самоуправления обладают правами;

3) отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией, законодательством РФ и субъектов РФ. К вопросам местного значения относятся:

1) нормотворчество — принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль над их соблюдением;

2) финансово-экономическая сфера: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

3) использование и охрана земли и других природных ресурсов: контроль над использованием земель на территории муниципального образования; регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования; благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

4) строительство, транспорт и связь: регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений; обеспечение населения услугами связи;

5) жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое и торговое обслуживание населения: содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; создание условий для жилищного и социально-культурного строительства; организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации; организация снабжения утилизации и переработки бытовых отходов; создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

6) социально-культурная сфера: организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения и доступности медицинской помощи; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация и содержание муниципальных архивов; создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании; сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности; организация и содержание муниципальной информационной службы; создание условий для деятельности СМИ муниципального образования; создание условий для организации зрелищных мероприятий, развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании; обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

7) охрана общественного порядка: организация и содержание муниципальных органов общественного порядка, осуществление контроля над их деятельностью; обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании.

Вторым элементом предметов ведения местного самоуправления являются ***права органов местного самоуправления на***

решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. К ним относятся:

- 1) создание музеев;
- 2) создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- 3) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий;
- 4) содействие национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере меж-национальных отношений;
- 5) участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений;
- 6) создание муниципальной пожарной охраны;
- 7) создание условий для развития туризма;
- 8) поддержка общественных наблюдательных комиссий, осуществляющих общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;
- 9) поддержка общественных объединений инвалидов;
- 10) создание условий для независимой оценки качества оказания услуг организациями;
- 11) предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования;
- 12) осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных;
- 13) осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений;
- 14) содействие развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, а также развитию адаптивной физической культуры и адаптивного спорта.

Третьим составным элементом предметов ведения местного самоуправления являются **отдельные государственные полномочия**, которые могут передаваться федеральными и регио-

нальными органами государственной власти органам местного самоуправления. Таким образом, органы местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти выполняют публичные функции в рамках единой публичной власти (ст. 133). Наделение государственными полномочиями возможно только законом (федеральным или субъекта РФ). Вместе с передачей полномочий в обязательном порядке осуществляется передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Закон устанавливает, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

15.4. Гарантии и ответственность местного самоуправления

Конституция РФ в ст. 133, а также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливают систему *гарантий местного самоуправления*:

1. Судебная защита прав местного самоуправления. Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, а также общественных объединений.

2. Гарантия компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти РФ или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

3. Запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Дан-

ный запрет означает, что законодательное регулирование местного самоуправления субъектами РФ не может сужать объем прав местного самоуправления, прав граждан на осуществление местного самоуправления, определенный федеральным законодательством.

4. Обязательность решений местного самоуправления. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

5. Обязательное рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

Гл. 10 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает **ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления** перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением реализуется в принятии населением решения о расформировании органа местного самоуправления, отзыве должностного лица местного самоуправления.

Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами и должностными лицами местного само-

управления Конституции РФ, федерального и регионального законодательства.

В случае если соответствующим судом установлено, что представительный орган муниципального образования принял нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным законам, правовым актам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган в течение трех месяцев либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт), а также в случае непроведения заседаний избранным в правомочном составе местным представительным органом в течение трех месяцев подряд глава субъекта Федерации вносит в парламент субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске местного представительного органа.

В свою очередь, глава муниципального образования в определенных случаях и в установленном законом порядке может быть отрешен от должности руководителем субъекта РФ, а также удален в отставку представительным органом муниципального образования по инициативе его депутатов или главы субъекта РФ.

Таким образом, местное самоуправление есть не только самостоятельная, но и гарантированная государством и ответственная деятельность местных сообществ и их органов по решению вопросов местного значения.

Практическое занятие

План

1. Понятие местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Организационные и территориальные основы местного самоуправления.
3. Предметы ведения местного самоуправления.
4. Гарантии и ответственность местного самоуправления.

Дополнительная литература

Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 окт. 1985 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Кабашов С. Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2012.

Муниципальное право России: учебник для бакалавров / под ред. А. Н. Кокотова. М., 2013.

Система местного самоуправления: учеб. пособие для акад. бакалавриата. М., 2017.

Уваров А. А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2017.

Контрольные вопросы

1. Какова сущность местного самоуправления?
2. Поясните, чем местное самоуправление отличается от местного государственного управления.
3. Перечислите основные нормативные акты, регулирующие вопросы местного самоуправления.
4. Назовите территориальные основы местного самоуправления.
5. Назовите организационные основы местного самоуправления.
6. Определите систему органов местного самоуправления.
7. Перечислите формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления.
8. Назовите специальные (юридические) гарантии местного самоуправления.

Контрольные задания и задачи

1. Представительный орган муниципального образования принял решение о введении нового местного налога, не предусмотренного Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Свое решение депутаты местного представительного органа аргументировали тем, что установление местных

налогов и сборов отнесено к вопросам местного значения, а следовательно, входит в часть компетенции местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления обладают самостоятельностью. Законно ли указанное решение местного представительного органа?

2. Губернатор области делегировал своим указом органам местного самоуправления часть полномочий в области местного самоуправления, относящихся в соответствии с федеральным законодательством к компетенции субъекта Российской Федерации. Глава муниципального образования, расположенного в территориальных пределах соответствующей области, отказался реализовывать переданные полномочия, так как при их передаче были нарушены требования законодательства Российской Федерации. Оцените законность действий губернатора.

3. Президент РФ своим указом освободил от занимаемой должности мэра г. Владивостока. Вправе ли Президент принимать такого рода решения? При помощи каких правовых механизмов и в каких случаях государство может досрочно прекратить полномочия избранного главы муниципального образования?

4. Заполните таблицу, раскрыв содержание основных характеристик местного самоуправления.

Характеристика	Содержание
Основа конституционного строя	
Форма народовластия	
Право граждан на осуществление власти	

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ РАБОТ

Общее конституционное право

1. Структура конституционного права. Институты в конституционном праве.
2. Судебные решения как источники конституционного права.
3. Конституционное (уставное) право субъекта Федерации как составная часть конституционного права России.
4. Уставное право Пермского края.
5. Конституционно-правовая ответственность: природа и содержание.
6. Конституционализм как политико-правовой режим.
7. Сравнительно-правовой анализ Конституции РФ 1993 года и Конституции РСФСР 1978 года.
8. Толкование положений Конституции РФ Конституционным Судом Российской Федерации.
9. Юридические факты и фактические составы в конституционном праве России.
10. Конструкции и презумпции в конституционном праве России.
11. Коллизии в конституционном праве России.
12. Основные конституционные начала Российского государства.
13. Основные конституционные начала гражданского общества в России.
14. Конституционный принцип разделения власти в России.
15. Конституционное (уставное) правосудие в России.

Государство, общество и личность

1. Приобретение и прекращение российского гражданства.
2. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства в России.
3. Основные социально-экономические свободы и права граждан в России.
4. Основные социально-культурные свободы и права граждан в России.
5. Право граждан на юридическую помощь.
6. Конституционное регулирование создания политических партий.

7. Конституционное право на свободу и личную неприкосновенность.
8. Право граждан на защиту чести и достоинства.
9. Конституционное право граждан на образование.
10. Свобода слова и право граждан на информацию.
11. Конституционное право граждан на обжалование в суд незаконных решений должностных лиц и органов.
12. Свобода совести и вероисповедания в России.
13. Политико-правовой статус религиозных объединений в России.
14. Негосударственные объединения граждан в России.
15. Проблематика коллективных прав в конституционном праве.
16. Конституционно-правовой статус коренных малочисленных народов России.
17. Конституционно-правовой статус этнических и языковых меньшинств России.

Государственное устройство России

1. Государственная территория Российской Федерации.
2. Правовой режим государственной границы Российской Федерации и границ ее субъектов.
3. Образование, преобразование, упразднение субъектов Российской Федерации.
4. Национально-государственное устройство России: проблемы и перспективы.
5. Международно-правовой статус субъектов Федерации.
6. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.
7. Региональная политика Российской Федерации.
8. Пермский край — субъект Российской Федерации.
9. Конституционно-правовой статус сложно устроенных субъектов Российской Федерации.
10. Национально-государственная и национально-культурная автономия в России.

Государственные органы в России

1. Российский парламентаризм в начале XX века и в настоящее время.
2. Избирательное право и избирательная система в России.

3. Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты Государственной Думы.
4. Правовое регулирование агитации при проведении выборов.
5. Избирательное право Пермского края.
6. Президент РФ — глава государства
7. Полномочия Президента РФ в формировании органов государственной власти.
8. Вопросы досрочного прекращения полномочий Президента РФ.
9. Вопросы досрочного прекращения полномочий Государственной Думы и депутатов Государственной Думы.
10. Взаимоотношения Президента РФ и палат Федерального Собрания РФ.
11. Правовой статус депутата Государственной Думы.
12. Федеральный законодательный процесс.
13. Правовое положение Конституционного Суда Российской Федерации.
14. Органы государственной власти Пермского края.
15. Сравнительно-правовой анализ статуса Федерального Собрания РФ и Законодательного собрания Пермского края.
16. Правовой статус депутата Законодательного собрания Пермского края.
17. Законодательный процесс в Пермском крае.
18. Правительство РФ: понятие, признаки, порядок формирования, взаимоотношения с Президентом и парламентом РФ.
19. Конституционные основы местного самоуправления в РФ.

2. ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

1. Понятие, предмет конституционного права.
2. Конституционно-правовые нормы: понятие, структура, виды, особенности.
3. Конституционно-правовые отношения: понятие, субъекты, виды.
4. Источники конституционного права РФ: понятие, их многообразие.
5. Система конституционного права РФ: понятие, принципы, институты.
6. Законы как источники конституционного права РФ, их роль и виды.

7. Конституция РФ: понятие, сущность, юридические свойства.
8. Структура Конституции РФ: понятие и характеристика ее основных разделов.
9. Пересмотр Конституции РФ 1993 года.
10. Порядок внесения поправок в Конституцию РФ 1993 года.
11. Функции Конституции РФ.
12. Правовая защита Конституции РФ и конституционная ответственность.
13. Основы конституционного строя РФ: понятие, содержание.
14. Конституционные характеристики Российского государства.
15. Общая характеристика России как правового государства.
16. Общая характеристика России как демократического государства.
17. Республиканская форма правления в РФ: понятие, признаки.
18. Общая характеристика России как социального государства.
19. Конституционные формы осуществления народовластия в России.
20. Конституционные принципы правового положения личности в РФ.
21. Гражданство РФ: понятие, принципы, нормативная основа.
22. Приобретение гражданства РФ: основания и порядок.
23. Прекращение гражданства РФ: основания и порядок.
24. Конституционно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в РФ.
25. Права и свободы граждан в РФ: понятие, юридические свойства, виды.
26. Личные права граждан в РФ: понятие и общая характеристика.
27. Социально-экономические права граждан в РФ: понятие и общая характеристика.
28. Духовно-культурные права граждан в РФ: понятие и общая характеристика.
29. Политические права граждан в РФ: понятие и общая характеристика.
30. Конституционные обязанности граждан в РФ.
31. Конституционные гарантии реализации прав и свобод граждан в РФ.
32. Защита прав и свобод граждан по Конституции РФ.
33. Конституционное закрепление экономической системы в России.

34. Конституционно-правовой статус общественных, религиозных объединений и средств массовой информации.
35. Государственный суверенитет России: понятие, признаки, пределы осуществления.
36. Конституционно-правовой режим государственной территории и государственной границы России.
37. Федеративное устройство России: понятие, принципы, особенности.
38. Конституционно-правовой статус Российской Федерации, предметы ее ведения.
39. Конституционное разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами.
40. Конституционно-правовой статус субъектов РФ: понятие, виды, особенности их правового положения.
41. Компетенция субъектов РФ.
42. Административно-территориальное устройство субъектов РФ.
43. Автономия в России: понятие и виды.
44. Конституционные принципы организации и деятельности органов государственной власти в РФ.
45. Конституционно-правовой статус федеральных органов государственной власти: виды, общая характеристика.
46. Понятие и принципы избирательного права в РФ.
47. Избирательный процесс: понятие, стадии, нормативная основа.
48. Избирательные системы в РФ: понятие, виды, особенности.
49. Референдум в РФ: понятие, предмет и организация. Результаты и правовые последствия референдума.
50. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти, его конституционный статус.
51. Президент РФ: порядок избрания, вступления в должность, основные функции.
52. Полномочия Президента РФ в формировании органов государственной власти.
53. Компетенция Президента РФ в сфере охраны Конституции РФ и защиты прав и свобод граждан.
54. Внешнеполитические и чрезвычайные полномочия Президента РФ.
55. Основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ.

56. Конституционные основы взаимоотношений Президента и парламента РФ.

57. Понятие, признаки и социальные функции Федерального Собрания РФ.

58. Структура парламента РФ. Внутренняя организация палат.

59. Государственная Дума Федерального Собрания РФ: порядок формирования, формы деятельности, компетенция.

60. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: порядок формирования, формы деятельности, компетенция.

61. Порядок принятия федеральных законов по Конституции РФ.

62. Порядок принятия федеральных конституционных законов по Конституции РФ.

63. Конституционные формы контроля парламента за Правительством РФ.

64. Конституционно-правовой статус депутата парламента РФ: юридическая природа мандата, права и обязанности.

65. Конституционные гарантии депутатской деятельности в РФ.

66. Правительство РФ: понятие, признаки, порядок формирования, взаимоотношения с Президентом и парламентом РФ.

67. Компетенция Правительства РФ, порядок его деятельности и акты.

68. Председатель Правительства РФ: порядок назначения и полномочия.

69. Конституционная ответственность Правительства РФ.

70. Конституционно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти: понятие, виды, порядок образования.

71. Понятие, функции и специфические признаки судебной власти в РФ.

72. Конституционные основы судебной системы РФ: принципы организации и деятельности.

73. Конституционные гарантии независимости судей в РФ.

74. Конституционный Суд РФ: порядок формирования, компетенция.

75. Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ: понятие, функции, система.

76. Местное самоуправление в РФ: понятие и принципы.

77. Система местного самоуправления в РФ.

78. Конституционные гарантии местного самоуправления в РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

Безруков А. В. Конституционное право России [Электронный ресурс]: учеб. пособие. Саратов: Вузовское образование, 2014. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/9619>.

Кайнов В. И., Сафаров Р. А. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс [Электронный ресурс]: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/18183>.

Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов / Б. С. Эбзеев [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/20962>.

Дополнительная литература

Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М., 2014.

Авакьян С. А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие. М., 2011.

Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.

Авакьян С. А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003.

Автономов А. С. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009.

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2011.

Безруков А. В. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие. М., 2015.

Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001.

Васильева С. В., Виноградов В. А., Мазаев В. Д. Конституционное право России: учебник. М., 2011.

Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998.

Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997.

Вологина Э. А., Петрова О. Ю. Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации. М., 2010.

Воскобитова Л. А. Теоретические основы судебной власти: учебник. М., 2017.

Выдрин И. В. Избирательное право Российской Федерации. М., 2011.

Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006.

Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009.

Гонтарева И. Б. Конституционное право [Электронный ресурс]: практикум. Оренбург, 2014. Доступ из электронной библиотечной системы IPRbooks. URL: <http://www.iprbookshop.ru/24340>.

Гранкин И. В. Парламентское право Российской Федерации: курс лекций. М., 2010.

Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М., 2006.

Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010.
Избирательное право Российской Федерации: учебник / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. М., 2013.

Кабашов С. Ю. Местное самоуправление в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2012.

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. М., 2013.

Кокотов А. Н. Конституционное право России. Курс лекций: учеб. пособие. М., 2014.

Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации. М., 2006.

Конституционное право: академический курс: учебник: в 3 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М., 2021.

Конституционное право России: учебник / С. В. Бендюрина, М. В. Гончаров, Д. М. Евстифеев [и др.]; отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. М., 2014.

Кониюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М., 2006.

Курычая М. М. Право на референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. М., 2007.

- Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001.
- Кутафин О. Е.* Российская автономия. М., 2006.
- Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.
- Лебедев В. А., Киреев В. В.* Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты). Челябинск, 2008.
- Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.
- Макарецев А. А., Юсубов Э. С.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2013.
- Никитина Е. Е.* Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества в Российской Федерации. М., 2019.
- Парламентское право России: учебник / под ред. О. Н. Булакова. М., 2006.
- Система местного самоуправления: учеб. пособие. М., 2017.
- Судебная власть в Российской Федерации. Тенденции и перспективы развития. М., 2016.
- Уваров А. А.* Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2017.
- Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М., 2010.
- Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.
- Чащин А. Н.* Судебная система и судебная реформа. М., 2014.
- Черепанов В. А.* Теория российского федерализма. М., 2005.
- Чертков А. Н.* Территориальное устройство Российской Федерации: правовые основы. М., 2009.
- Чиркин В. Е.* Глава государства: Сравнительно-правовое исследование. М., 2010.
- Чиркин В. Е.* Законодательная власть. М., 2008.
- Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.
- Эбзеев Б. С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ОБЩЕЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО	5
Тема 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И НАУКА.....	5
Тема 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	16
Тема 3. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И ФОРМЫ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ.....	27
РАЗДЕЛ II. ГОСУДАРСТВО, ОБЩЕСТВО И ЛИЧНОСТЬ	41
Тема 4. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ	41
Тема 5. НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В РОССИИ ...	56
РАЗДЕЛ III. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ	69
Тема 6. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА.....	69
Тема 7. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ	77
РАЗДЕЛ IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ В РОССИИ	98
Тема 8. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ	98
Тема 9. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС	110
Тема 10. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	118
Тема 11. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	133
Тема 12. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	145
Тема 13. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РОССИИ	155
Тема 14. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	167
Тема 15. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	182
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	196
1. ТЕМАТИКА КУРСОВЫХ РАБОТ	196
2. ВОПРОСЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ	198
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	202

Учебное издание

Советов Игорь Константинович
Дерябина Екатерина Семеновна

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Редактор В. В. Мальцева
Компьютерная верстка Л. Н. Голубцовой

Подписано в печать 28.12.2020. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 12,09. Тираж 300 экз. Заказ № 1456/2020.

АНО ВПО «Прикамский социальный институт».
614010, Пермь, ул. Куйбышева, д. 98 А. Тел. (342) 214-26-76.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии Издательства
Пермского национального исследовательского
политехнического университета.
614990, Пермь, Комсомольский пр., д. 29, к. 113.
Тел. (342) 219-80-33



Автономная некоммерческая
организация высшего и
профессионального образования

ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

**ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ПО НАПРАВЛЕНИЯМ
ПОДГОТОВКИ
(БАКАЛАВРИАТ):**

- Психология,
- Экономика,
- Менеджмент,
- Юриспруденция.

ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ

Очная, заочная, очно-заочная

**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ**

Общеразвивающие программы
для детей и взрослых.

**ПОВЫШЕНИЕ
КВАЛИФИКАЦИИ
ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ**

По всем реализуемым
образовательным программам.
Подробнее на сайте института.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КЛИНИКА

Оказание бесплатной юридической
помощи гражданам.

**ЦЕНТР ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ
ПОМОЩИ**

Кризисный центр психологической
помощи людям, попавшим в сложные
жизненные ситуации.

**e-mail: pkpsi@yandex.ru
сайт: www.psi.perm.ru**

**г. Пермь, ул. Куйбышева, 98А
тел.: (342) 214 26 16**



Автономная некоммерческая организация
профессионального образования

ПЕРМСКИЙ ГУМАНИТАРНО- ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ КОЛЛЕДЖ

**Среднее
профессиональное
образование**

СПЕЦИАЛЬНОСТИ:

Техник-программист

**- Программирование в
компьютерных системах**

Бухгалтер

**- Экономика и бухгалтерский
учет (по отраслям)**

Юрист

**- Право и организация
социального обеспечения**

Специалист по рекламе

- Реклама

Дизайнер

- Дизайн (по отраслям)

ПРИЁМ НА БАЗЕ

9 и 11 классов

ФОРМЫ ОБУЧЕНИЯ

Очная, вечерняя, заочная

**г.Пермь,
ул.Куйбышева, 98А
сайт: www.pgtk-perm.ru**

**Приёмная комиссия
тел.: (342) 214 26 16
e-mail: pkpsi@yandex.ru**

16+



ПРИКАМСКИЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
г. Пермь, ул. Куйбышева, д. 98 А

www.psi.perm.ru

psi.2001@mail.ru