

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ СИСТЕМ
УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ (ТУСУР)

ФАКУЛЬТЕТ ДИСТАНЦИОННОГО ОБУЧЕНИЯ (ФДО)

А. Т. Кашенов

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Курс лекций

Томск
2020

УДК 342.4(470)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

К 311

Рецензенты:

Д. В. Хаминов, канд. ист. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета;

Н. В. Демидов, канд. юрид. наук, доцент кафедры теории права юридического факультета Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники

Кашенов, А. Т.

К 311 Конституционное право Российской Федерации : курс лекций /
А. Т. Кашенов. – Томск : Эль Контент, 2020. – 260 с.

ISBN 978-5-4332-0281-8

Курс лекций имеет целью формирование у обучающихся представления о предмете и методе конституционного права, его важнейших принципах и институтах. Материалы представляют собой обобщенное изложение фундаментальных проблем конституционного права Российской Федерации.

Курс лекций призван способствовать формированию у обучающихся представления об основах конституционного строя Российской Федерации, правовом статусе человека и гражданина, федеративном устройстве Российского государства, системе органов государственной власти и местном самоуправлении.

Для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (уровень бакалавриата).

ISBN 978-5-4332-0281-8

© Кашенов А. Т., 2020

© Оформление.

Эль Контент, 2020

Оглавление

Введение	7
1 Конституционное право Российской Федерации	
как отрасль права.....	9
1.1 Понятие, предмет и метод конституционного права	
как отрасли права	9
1.2 Система конституционного права Российской Федерации:	
конституционно-правовые нормы и институты	13
1.3 Конституционно-правовые отношения и их субъекты	17
1.4 Источники конституционного права Российской Федерации	18
1.5 Место конституционного права Российской Федерации	
в системе права Российской Федерации.....	23
2 Конституционное право Российской Федерации	
как наука и как учебная дисциплина.....	25
2.1 Общая характеристика юридической науки	25
2.2 Понятие и методология науки конституционного права.	
Задачи науки конституционного права	27
2.3 Структура науки конституционного права.	
Источники науки конституционного права	28
2.4 Конституционное право как учебная дисциплина	29
3 Основные этапы конституционного развития России	
и особенности принятия Конституции	
Российской Федерации 1993 г.	31
3.1 Основные этапы конституционного развития России	
в XIX – начале XX в.....	31
3.2 Краткая характеристика конституций России	32
3.3 Особенности принятия Конституции	
Российской Федерации 1993 г.	35
4 Понятие, юридические свойства и сущность Конституции	
Российской Федерации	39
4.1 Понятие, юридические свойства и сущность	
Конституции Российской Федерации	39
4.2 Форма и структура Конституции Российской Федерации	43
4.3 Соотношение Конституции Российской Федерации	
и конституций республик и уставов других субъектов	
Российской Федерации.....	49

5 Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации	52
5.1 Общие положения о внесении поправок и пересмотре Конституции Российской Федерации	52
5.2 Пересмотр Конституции Российской Федерации	53
5.3 Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации	56
5.4 Изменение Конституции Российской Федерации при изменении состава Российской Федерации и наименований субъектов Российской Федерации.....	59
6 Основы конституционного строя Российской Федерации	62
6.1 Понятие конституционного строя. Закрепление конституционного строя в Конституции Российской Федерации	62
6.2 Конституционные характеристики Российской Федерации	66
6.3 Основы организации государственной власти и местного самоуправления	70
6.4 Конституционные основы гражданского общества	73
7 Основы правового статуса личности	77
7.1 Понятие правового статуса личности	77
7.2 Краткая характеристика структурных элементов правового статуса личности.....	79
8 Гражданство Российской Федерации.....	84
8.1 Понятие и основные принципы гражданства Российской Федерации.....	84
8.2 Основания и порядок приобретения гражданства.....	87
8.3 Основания и порядок прекращения гражданства.....	93
9 Конституционно-правовой статус иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев	95
9.1 Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.....	95
9.2 Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации	99
10 Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина	102
10.1 Понятие и классификация конституционных прав и свобод	102

10.2 Основные (конституционные) права и свободы человека и гражданина	106
10.3 Конституционные обязанности человека и гражданина	120
10.4 Гарантии прав и свобод человека и гражданина	121
11 Федеративное устройство	125
11.1 Принципы российского федерализма	125
11.2 Конституционно-правовой статус Российской Федерации как федеративного государства	129
11.3 Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами	136
12 Избирательное право Российской Федерации	139
12.1 Понятие избирательного права и избирательной системы.....	139
12.2 Принципы избирательного права и избирательной системы	142
12.3 Порядок проведения выборов (избирательный процесс)	144
12.4 Референдум Российской Федерации	148
13 Президент Российской Федерации	153
13.1 Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации	153
13.2 Порядок выборов Президента Российской Федерации	159
13.3 Прекращение полномочий Президента Российской Федерации. Порядок отрешения Президента Российской Федерации от должности	163
14 Федеральное Собрание Российской Федерации	169
14.1 Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти. Структура Федерального Собрания Российской Федерации	169
14.2 Порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы	177
14.3 Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	182
14.4 Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации	185
14.5 Законодательный процесс	195
15 Правительство Российской Федерации.....	200
15.1 Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации	200

15.2 Состав, формирование и отставка Правительства Российской Федерации.....	204
15.3 Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации	212
16 Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации	218
16.1 Общая характеристика организации и функционирования судебной власти	218
16.2 Конституционно-правовой статус судей	222
16.3 Конституционный Суд Российской Федерации	227
Нормативно-правовые акты и литература	230
Глоссарий.....	243

Введение

Конституционное право Российской Федерации – самостоятельная учебная дисциплина, которая изучается на первых курсах обучения по направлению подготовки (специальности) «Юриспруденция» с применением дистанционных образовательных технологий. В структуру дисциплины входит изучение лекционного материала, выполнение контрольных работ, получение консультаций, сдача зачета и экзамена. Конституционное право Российской Федерации как учебная дисциплина тесно связана с другими юридическими дисциплинами: Теория государства и права, История государства и права зарубежных стран, История политических и правовых учений, Конституционное право зарубежных стран, Международное право. Связь с другими юридическими дисциплинами определяется спецификой предмета дисциплины «Конституционное право Российской Федерации». С одной стороны, в дисциплине используется понятийный аппарат иных юридических дисциплин. С другой – особо важное значение имеет то, что глубокое усвоение студентом материала данной дисциплины предполагает знание истории возникновения и развития конституционно-правовых институтов, политико-правовых идей и иного материала, являющегося предметом названных юридических дисциплин. В этой связи значительное внимание в курсе лекций уделяется возникновению, развитию и современному состоянию отечественной науки конституционного права.

Задачей дисциплины является ознакомление студента с основными теоретическими положениями науки конституционного права и основами конституционного права. Обучающемуся рекомендуется изучить не только материал курса лекций, но и монографическую литературу, а также статьи юридической периодической печати.

Дисциплина «Конституционное право Российской Федерации» включает в себя вопросы, связанные с характеристикой и сравнительно-правовым анализом основных государственно-правовых институтов. Изучение конституционного права России связано также с повышением общей культуры студентов: знание его основ развивает самостоятельное политико-правовое мышление, помогает разобраться в особенностях становления и развития государственно-правовых институтов и в их конституционном закреплении, способствует правильной оценке происходящих в современном мире событий и явлений, позволяет понять перспективы развития государственности в России.

Программа освоения дисциплины «Конституционное право России» состоит из двух взаимосвязанных частей.

Общая часть включает в себя изучение основных институтов конституционного права. В ней рассматриваются происхождение, развитие и современное состояние таких важных институтов конституционного права, как конституция, правовой статус личности, основы конституционного строя и т. д. Этот раздел курса имеет прежде всего общетеоретическое значение, в нем углубленно изучаются понятие и сущность различных конституционно-правовых категорий.

В особенной части курса рассматриваются отдельные конституционно-правовые институты: глава государства, законодательная, исполнительная, судебная власть, местное самоуправление.

При изучении данной дисциплины необходимо иметь в виду, что более детальное изучение системы органов исполнительной власти, принципов их формирования и деятельности, вопросов регулирования государственной службы осуществляется в рамках курса «Административное право России».

В настоящем курсе лекций лишь в самом общем виде представлены вопросы, посвященные местному самоуправлению. Являясь самостоятельной формой осуществления власти народом, местное самоуправление составляет предмет специальной дисциплины «Муниципальное право России».

Соглашения, принятые в курсе лекций

Для улучшения восприятия материала в данном курсе лекций используются пиктограммы и специальное выделение важной информации.



.....
 Контрольные вопросы по лекции

1 Конституционное право Российской Федерации как отрасль права

1. *Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права.*
2. *Система конституционного права Российской Федерации: конституционно-правовые нормы и институты.*
3. *Конституционно-правовые отношения и их субъекты.*
4. *Источники конституционного права Российской Федерации.*
5. *Место конституционного права Российской Федерации в системе права Российской Федерации.*

1.1 Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права

Система права – это его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные части (отрасли и институты), регулирующие отдельные сферы общественной жизни. Каждая отрасль имеет свой специфический предмет, т. е. те общественные отношения, которые урегулированы нормами данной отрасли (см. презентацию к теме 1).

Предметом конституционного права Российской Федерации являются такие общественные отношения, которые возникают в сфере осуществления государственной власти и реализации человеком своих прав и свобод.

Указанные отношения можно разделить на четыре относительно самостоятельные группы.

1. Нормы конституционного права регулируют общественные отношения, которые выражают качественные характеристики государства: суверенитет, форма правления, форма территориального устройства, субъекты государственной власти и способы их реализации. Указанные отношения составляют основу функционирования всей политической системы общества, обобщаются понятием «Основы конституционного строя» и закреплены в гл. 1 Конституции Российской Федерации.
2. Общество как целостный единый организм не может существовать без единых основ правового статуса личности, без взаимосвязи человека с

государством, т. е. отношений гражданства. Предметом конституционного права являются такие отношения, которые определяют основы отношений человека с государством. В этих отношениях фиксируются важнейшие принципы, характеризующие положение человека в обществе и государстве, гражданство, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, гарантии соблюдения данных прав и свобод. Нормы конституционного права, регулирующие указанные отношения закреплены в гл. 2 Конституции Российской Федерации.

3. Важнейшей основой конституционного строя Российской Федерации является федерализм. Следовательно, объективно существует широкая сфера общественных отношений между Федерацией в целом и ее субъектами. Урегулирование указанных отношений является важным условием обеспечения единства государства. Нормы, регулирующие их, содержатся в гл. 3 Конституции Российской Федерации.
4. Целостность и единство общества обеспечивается соответствующим механизмом управления социальными процессами. Таким механизмом являются система государственной власти. Нормы конституционного права закрепляют виды органов власти, правовой статус органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их формирования, компетенцию, формы деятельности, издаваемые ими акты. Указанные нормы содержатся в гл. 4–8 Конституции Российской Федерации.

Особая роль в регулировании отношений, составляющих предмет конституционного права, принадлежит Конституции как основному закону страны, имеющему высшую юридическую силу.

Во-первых, закрепленные Конституцией Российской Федерации принципы выступают ведущим правовым началом остальных отраслей права. Совокупность конституционных принципов, которая воплощается в конкретных нормативных установлениях отрасли, служит конституционным ориентиром направленности и пределов правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Во-вторых, установленные Конституцией Российской Федерации права, свободы и обязанности граждан, их объединений, компетенция государственных органов и должностных лиц составляют ядро, исходное начало отраслевого правового статуса субъектов права.

Конституционные права, свободы и обязанности личности определяют меру ее свободы во всех сферах общества – политике, экономике, культуре – и тем самым закрепляют юридическое положение граждан в соответствующих отраслях права. Правовой статус граждан в трудовом, семейном, гражданском, административном праве, а также в других областях юриспруденции соответствует провозглашенным и гарантированным Конституцией Российской Федерации правам на труд, отдых, социальное обеспечение, образование, праву быть собственником имущества и заниматься предпринимательской деятельностью, праву защищать свои права, свободы и законные интересы всеми способами, не противоречащими закону.

Компетенция органов законодательной власти, управления и правосудия, закрепленная Конституцией Российской Федерации, выступает основой их правового статуса в области административного, финансового, земельного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального права, обеспечивает единство и согласованность правового положения этих органов в конкретных отраслях права.

Таким образом, Конституция Российской Федерации обеспечивает согласованность и единство системы права по всем общим, принципиальным вопросам правового регулирования. Более того, Конституция Российской Федерации содержит и действенные механизмы разрешения коллизий между конституционными и отраслевыми нормами. Все законы и иные нормативные акты государственных органов Российской Федерации могут издаваться только на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, подлежат отмене Конституционным Судом Российской Федерации.

А. И. Ким указывал, что не государственное (конституционное) право выполняет функции определения исходных положений, институтов и норм всех отраслей права, а Конституция. Следовательно, нельзя говорить о ведущей роли конституционного права. Оно является «равноправной» отраслью российского права и от иных отраслей отличается характером общественных отношений¹.

Предмет является материальным критерием разграничения норм права по отраслям, а метод служит дополнительным юридическим основанием, так как он произведен от предмета.

¹Ким А. И. Государственное право в системе отраслей советского права // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1971 г.). Томск, 1973. С. 3–5.

Дополнительным основанием для отграничения конституционного права от других отраслей является метод правового регулирования. Под ним понимается совокупность приемов, способов и средств воздействия права на общественные отношения.

Отличительной чертой конституционного права России является доминирование императивного метода. Данный метод не предполагает равенства сторон, как, например, в гражданском праве – гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (п. 1 ст. 1 ГК). Равенство участников гражданских отношений выражается в признании за всеми гражданами равной правоспособности (ст. 17 ГК), а за всеми юридическими лицами – правоспособности, соответствующей целям их деятельности (ст. 49 ГК). Недопустимо наделение одного из участников гражданских правоотношений властными полномочиями в отношении другого. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений (п. 1 ст. 124 ГК).

Метод конституционного права предполагает прямое осуществление власти, так как один из субъектов – государство – реализует свою власть, обязывая другие субъекты выполнять ее властные предписания. Безусловно, такие властные отношения не являются единственными в конституционном праве.

Как и в других отраслях права, встречается метод запрета – запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (п. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации).

В конституционном праве используется и метод дозволения – по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе (ч. 3 ст. 66 Конституции Российской Федерации).

Выявив предмет и метод, можно дать определение конституционного права как отрасли.

Конституционное право – система правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное

единство общества: основы конституционного строя Российской Федерации, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, а также систему государственной власти.

1.2 Система конституционного права Российской Федерации: конституционно-правовые нормы и институты

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила, установленные государством, выраженные главным образом в нормативных актах органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечиваемые государственным принуждением.

Конституционно-правовым нормам свойственны признаки, присущие всем правовым нормам (например, общеобязательность, формальная определенность). В то же время они обладают рядом отличительных свойств, которые и позволяют выделять их в отдельную самостоятельную часть системы права (см. презентацию к теме 1).

От норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются:

- своим содержанием, т. е. сферой общественных отношений, на регулирование которых они направлены;
- источниками, в которых они выражены. Основополагающие, наиболее значимые нормы содержатся в особом нормативном акте, обладающем высшей юридической силой – Конституции;
- своеобразием видов. Среди норм конституционного права значительно больше, чем в других отраслях, общерегулятивных норм. Это нормы-принципы, нормы-дефиниции. Они рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов, независимо от вида правоотношений, участниками которых они являются;
- учредительным характером содержащихся в них предписаний. Именно конституционно-правовые нормы первичны, устанавливают обязательный для создания всех других правовых норм порядок;
- особым механизмом реализации. Реализация многих конституционно-правовых норм связана не с возникновением конкретных правоотношений, а с особым видом отношениями общего характера (правовое состояние, например, состояния в гражданстве);

- специфическим характером субъектов. Таким субъектами можно назвать народ («Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», п. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации), нации и народности («Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации», ст. 69 Конституции Российской Федерации), государство («Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», п. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации);
- особенностями структуры: для конституционно-правовых норм не характерна традиционная трехчленная структура, выделяемая в составе правовой нормы – гипотеза, диспозиция и санкция. В них обычно имеются диспозиция и гипотеза, а санкции содержатся в других отраслях права (уголовное, административное).

Для правильного применения норм конституционного права необходимо их всесторонне проанализировать, выявить присущие им особенности. Этому способствует классификация по различным основаниям.

1. *По содержанию.* Основанием для такой классификации являются общественные отношения, которые регулируются с помощью конституционно-правовых норм. Одни нормы связаны с основами конституционного строя, другие – с организацией органов государственной власти и т. д.
2. *По юридической силе.* Юридическая сила – свойство порождать определенные правовые последствия. Юридическая сила указывает на место нормы права в системе норм права и зависит от положения и компетенции органа, издавшего нормативный акт, содержащий данную правовую норму. Наиболее значимые по сфере и уровню правового регулирования нормы содержатся в особом акте, имеющем высшую юридическую силу – Конституции.
3. *По территории действия.* По данному основанию различают нормы, действующие на всей территории Российской Федерации, на территории субъекта Российской Федерации, на определенной территории Рос-

сийской Федерации, а также в границах определенной административно-территориальной единицы, в рамках которой осуществляется местное самоуправление.

4. *По характеру предписания.* По данному основанию выделяются: управомочивающие нормы (ст. 71–73 Конституции Российской Федерации), обязывающие нормы (например, ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации: «Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию»), запрещающие нормы (ч. 2 ст. 29 Конституции Российской Федерации: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства»).
5. *По степени определенности предписаний.* По этому основанию различают императивные и диспозитивные нормы. Императивные нормы – это нормы, в которых однозначно определяются модели поведения в соответствующих обстоятельствах (например, ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации: «После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы»). Диспозитивные нормы предусматривают возможности выбора варианта действия субъекта с учетом указанных в норме условий и обстоятельств: «Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации).
6. *По назначению в механизме правового регулирования.* По этому основанию различают материальные и процессуальные нормы. Материаль-

ные нормы предусматривают содержание действий по правовому регулированию общественных отношений, а процессуальные устанавливают формы, в которых материальные нормы реализуются. Например, ч. 1 ст. 105 Конституции устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой (материальная норма), а ч. 2 и 3 ст. 105 указывает на форму реализации указанной нормы, т. е. являются процессуальными (2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. 3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации).

Конституционно-правовой институт – совокупность норм конституционного права, регулирующих группу однородных отношений в сфере действия конституционного права (институт прав и свобод, институт гражданства и др.); это составная часть конституционного права, выполняющая специализированные функции – урегулирование специфическими конституционно-правовыми средствами однородных по своему содержанию отношений, относящихся к предмету конституционного права.

Объединяясь в институты (нормативные комплексы), нормы конституционного права обеспечивают комплексное воздействие на общественные отношения. Главным системообразующим признаком формирования конституционно-правового института являются регулируемые конституционным правом отношения. В своем единстве конституционно-правовые нормы, распределенные по институтам конституционного права, отображают внутреннее строение конституционного права, его системную организацию, которой соответствует системность той сферы общественных отношений, которые составляют предмет конституционно-правового регулирования.

В системе конституционного права принято различать следующие группы норм, или институты: 1) нормы, закрепляющие основы конституционного строя Российской Федерации; 2) нормы, закрепляющие правовое положение (статус) личности в Российской Федерации; 3) нормы, определяющие федеративное устройство Российской Федерации, административно-территориальное устройство ее субъектов; 4) нормы, закрепляющие систему органов (институтов) государственной власти Российской Федерации, принципы их организации и деятельности (институты президентства, законодательной власти, исполнительной

власти, судебной власти); 5) нормы, закрепляющие систему местного самоуправления в Российской Федерации; 6) нормы, определяющие порядок изменения Конституции Российской Федерации.

1.3 Конституционно-правовые отношения и их субъекты

Конституционно-правовые отношения – это отношения, урегулированные нормами конституционного права. Они обладают как общими признаками, присущими всем правоотношениям, так и специфическими.

Специфика конституционно-правовых отношений заключается в том, что они возникают в особой сфере – сфере осуществления государственной власти и реализации прав и свобод человека и гражданина. Еще одной отличительной чертой конституционно-правовых отношений является то, что одним из субъектов является государство, обладающее властью. Также к субъектам конституционно-правовых отношений относятся: народ, нации и народности, органы государственной власти, избирательные комиссии, депутаты и др. Специфика субъектов конституционно-правовых отношений заключается в том, что они наделены государственно-властными полномочиями (см. презентацию к теме 1).

Некоторые конституционно-правовые отношения носят общий характер. Их особенностью является то, что в них конкретно не определены субъекты, не установлены их конкретные права и обязанности, например, ч. 1 ст. 13 Конституции Российской Федерации: «В Российской Федерации признается идеологическое многообразие». Выделяются также конкретные конституционно-правовые отношения, в которых четко обозначены субъекты, их взаимные права и обязанности. Особым видом конституционно-правовых отношений являются правовые состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов Российской Федерации). Их специфическая черта – четкая определенность субъектов правоотношения, однако содержание их прав и обязанностей вытекает из большого количества нормативных актов, что затрудняет определение их конкретного перечня.

Круг субъектов конституционно-правовых отношений очень широк. Среди них есть специфические субъекты, такие как народ, государство, органы государственной власти, избирательные комиссии. Специфика субъектов конституционно-правовых отношений заключается в том, что они наделены государственно-властными полномочиями.

1.4 Источники конституционного права Российской Федерации

В общей теории права различаются понятия источника права в материальном и формальном (юридическом) смыслах. В материальном смысле под источником права понимаются те факторы, которые определяют само содержание права – материальные условия жизни общества, свойственные ему экономические отношения (см. презентацию к теме 1).

В формальном смысле под источниками права понимаются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы.

Важнейшим источником конституционного права является Конституция Российской Федерации, которая обладает высшей юридической силой, прямым действием и применяется на всей территории России (ст. 15). В Конституции Российской Федерации устанавливаются основополагающие нормы, которые детализируются и конкретизируются в текущем законодательстве.

Источником конституционного права является и такой правовой акт, как закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Данный акт непосредственно в Конституции не назван. Он определен п. 1 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации»: «Из установленной Конституцией Российской Федерации процедуры принятия поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации вытекает, что поправки в смысле статьи 136 Конституции Российской Федерации принимаются в форме особого правового акта – закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

Положение ст. 136 Конституции Российской Федерации о том, что поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований статьи 108 (ч. 2) Конституции Российской Федерации об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции Российской Федерации, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках

к Конституции Российской Федерации»¹. На основании данного Постановления был принят Федеральный закон № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»².

Российская Конституция предусматривает издание Федеральным Собранием федеральных конституционных и федеральных законов, которые также являются источниками конституционного права.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией Российской Федерации. В ч. 1 ст. 76 Конституции установлено, что федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения Российской Федерации, т. е. перечисленным в ст. 71 Конституции. Отдельные положения Конституции прямо указывают предметы ведения России, подлежащие регулированию федеральными конституционными законами. Это ст. 56 и 88, устанавливающие конституционные принципы режима чрезвычайного положения³; ч. 2 ст. 65, регулирующая возникновение новых субъектов Российской Федерации⁴; ч. 5 ст. 66, регулирующая изменение статуса субъекта Российской Федерации; ч. 1 ст. 70, посвященная государственным символам Российской Федерации⁵; п. «в» ст. 84, посвященный назначению

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.

²Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 08 марта 2015 г.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

³Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

⁵Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О Государственном флаге Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5020; Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 20 декабря 2017 г.) «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5021; Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 21 декабря 2013 г.) «О Государственном гимне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5021.

референдума¹; ч. 3 ст. 87, относящаяся к режиму военного положения²; п. «д» ч. 1 ст. 103, относящийся к статусу Уполномоченного по правам человека³; ч. 3 ст. 118, относящаяся к установлению судебной системы России⁴; ч. 3 ст. 128, относящаяся к установлению полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов⁵; ч. 2 ст. 135, относящаяся к созыву Конституционного Собрания.

Ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации определяет порядок принятия федерального конституционного закона: для принятия федерального конституционного закона требуется не менее трех четвертей голосов в Совете Федерации и не менее двух третей голосов в Государственной Думе. Из текста второго предложения ч. 2 ст. 108 следует, что Президент в данном случае правом вето не располагает. В течение четырнадцати дней он обязан подписать и обнародовать федеральный конституционный закон.

Федеральные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Обязательное принятие некоторых из них предусмотрено в самой Конституции. Это, например, законы о гражданстве Российской Федерации⁶, об общих

¹Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

² Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01 июля 2017 г.) «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

³Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. С. 1011.

⁴ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁵ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; Федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

⁶ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти¹ и т. д. Для принятия федерального закона требуется простое большинство депутатов Государственной Думы и Совета Федерации. Президент вправе применить право отлагательного вето в отношении принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации федерального закона.

Источниками конституционного права являются постановления палат Федерального Собрания, содержащие конституционно-правовые нормы. Постановления могут приниматься по различным вопросам государственной жизни.

Источниками конституционного права являются договоры и соглашения. При этом следует различать международные договоры и соглашения, заключаемые Российской Федерацией с другими государствами (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации) и внутренние договоры и соглашения, заключаемые между Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации). Указанные нормы конкретизированы в текущем законодательстве. Заключение международных договоров регулируется Федеральным законом «О международных договорах» от 15 июля 1995 г.² Решение вопросов о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации осуществляется на основе Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³. Источником конституционного права является Федеративный договор от 31 марта 1992 г., которым были закреплены основы взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами. «Заключительные и переходные положения» Конституции предусматривают, что Федеративный договор является составной частью Конституции и применяется в части, ей не противоречащей.

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

³ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Особое место среди источников конституционного права занимают Декларации. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г.¹, Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г.², Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.³ Такого рода декларации имеют конституционно-правовое значение. В них формулируются принципы, обязательные для всего конституционно-правового механизма государства.

Регламенты палат Федерального Собрания⁴ принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждой палатой для организации своей деятельности и не требуют утверждения другой палатой и подписи Президента. Этим они отличаются от законов. Регламенты регулируют круг вопросов, связанных с организацией работы палат, осуществлением законодательного процесса.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства являются источниками конституционного права при условии, что они содержат конституционно-правовые нормы. Указы и распоряжения, а также постановления не должны противоречить Конституции и федеральным законам, следовательно, они имеют подзаконный характер.

К числу источников конституционного права относятся постановления Конституционного Суда Российской Федерации, в которых устанавливаются соответствие Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Федерации, законов и других нормативных актов, разрешаются споры о компетенции, дается официальное толкование Конституции.

С формальной точки зрения Конституционный Суд не относится к правотворческим органам, акты которого по юридической силе стояли бы выше актов

¹Декларация Съезда народных депутатов и Верховного Совета от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

²Декларация Съезда народных депутатов и Верховного Совета от 25 октября 1991 г. № 1808/1-1 «О языках народов России» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1742.

³Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

⁴Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 10 июля 2019 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 635; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

Президента и парламента. Однако по существу он таковым является. Несмотря на презумпцию конституционности каждого закона, любые акты или их отдельные положения, признанные судом неконституционными, утрачивают силу.

Некоторые правовые акты СССР и РСФСР также являются источниками конституционного права России в силу принципа преемственности. Это прямо установлено в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» от 12 декабря 1991 г.¹, а также в «Заключительных и переходных положениях» Конституции Российской Федерации 1993 г.

1.5 Место конституционного права Российской Федерации в системе права Российской Федерации

В вопросе о месте конституционного права Российской Федерации в системе права России выделяются основные факторы, его определяющие. К ним можно отнести следующие:

- общественные отношения, которые оно регулирует, т. е. сам предмет конституционного права;
- особенности источников. В качестве основного источника выступает Конституция Российской Федерации;
- установление основополагающих принципов конституционного строя, реализация которых порождает гражданско-правовые, уголовно-правовые, трудовые и иные правоотношения;
- установление принципов государственно-территориального устройства, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;
- учреждение системы органов государственной власти, наделение их полномочиями, определение основных начал их деятельности.

¹Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21 декабря 1991 г., «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г., «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией») // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798.

В вопросе о современных проблемах конституционного права Российской Федерации необходимо основное внимание уделить таким проблемам, как гарантии осуществления прав и свобод граждан; правовые основы функционирования гражданского общества; организация и деятельность органов государственной власти; реализация принципов федерализма.



.....
Контрольные вопросы по лекции 1
.....

1. Что представляет собой конституционное право как отрасль национального права и каков его предмет?
2. Дайте понятие конституционно-правовых отношений.
3. Назовите источники конституционного права Российской Федерации.

2 Конституционное право Российской Федерации как наука и как учебная дисциплина

1. *Общая характеристика юридической науки.*
2. *Понятие и методология науки конституционного права. Задачи науки конституционного права.*
3. *Структура науки конституционного права.*
4. *Источники науки конституционного права. Конституционное право как учебная дисциплина.*

2.1 Общая характеристика юридической науки

Наука является важной областью человеческой деятельности и имеет своей целью получение и систематизацию объективных знаний о действительности. По характеру изучаемых ею явлений и процессов все отрасли научного знания подразделяются на естественные и общественные науки.

В свою очередь общественные науки по предмету изучения делятся на более дробные сферы научного знания: социология, история, политология и др. К общественным наукам относится и юридическая наука (правоведение), представляющая собой систему знаний о процессах и закономерностях государства и права.

Правоведение как наука характеризуется следующими чертами. Во-первых, научные знания о государстве и праве существуют в системе, в комплексе. Они последовательно и всесторонне раскрывают все связи, стороны, отношения, свойства правовых явлений. Во-вторых, задачи научного познания в сфере государства и права, в конечном счете, сводятся к выявлению закономерных процессов государственно-правовых явлений, движущих сил их изменений и развития. Такой уровень знаний существует в форме системы понятий, категорий, юридических принципов и закономерностей. В-третьих, юридическая наука представляет собой систему достоверного, объективного знания о государстве и праве. В нем отсутствуют какие-либо домыслы, мифы. Знание основывается на существующих или ранее существовавших в обществе государственно-правовых явлениях, обосновывается системой теоретических разработок о государстве и праве, а также положениями иных социальных и философских наук и проверяется об-

щественно-исторической предметной деятельностью людей (практикой). Воплощаясь в действующем законодательстве, в деятельности государственных органов, научные знания о праве подтверждаются или опровергаются практикой, и лишь положения, выдержавшие проверку практикой, становятся неотъемлемой частью правовой науки, используются для решения иных научных и практических задач.

Юридическая наука имеет свою собственную структуру, организованную по предмету изучения. Прежде всего, юридические науки в самом общем виде подразделяется на государствоведение и правоведение. Данные науки соответственно изучают процессы возникновения государства и права как социальных явлений и отвечают на вопросы о том, когда данные явления возникли, какие причины вызвали их появление, какие стадии они прошли в своем многовековом развитии, под влиянием каких социальных процессов происходило их развитие. Ученые-юристы большое внимание уделяют полному и всестороннему анализу современного состояния государства и права в странах с различным общественно-политическим строем, стремятся предсказать пути дальнейшего совершенствования, развития государственно-правовых явлений.

По другой классификации юридические науки подразделяются на четыре группы:

- 1) общетеоретические и исторические науки – науки, исследующие общие и специфические закономерности, причины возникновения права, этапы его развития, характеризующие право в современный период и пути его дальнейшего развития. К данной группе относятся теория государства и права, история государства и права, история политических и правовых учений;
- 2) отраслевые юридические науки, раскрывающие закономерности развития какой-либо отдельной отрасли права (конституционного, гражданского, уголовного, административного и т. д.). Следует отметить, что к юридическим наукам относятся не конституционное право, а наука конституционного права, не гражданское право, а наука гражданского права и т. д.;
- 3) науки, изучающие международное право (международное публичное и международное частное право);
- 4) прикладные юридические науки, которые используют положения и выводы неюридических наук (физики, химии, общей теории статистики, медицины и др.) для решения правовых проблем. К числу этих наук

относят криминалистику, судебную статистику, судебную медицину, судебную психиатрию.

2.2 Понятие и методология науки конституционного права.

Задачи науки конституционного права

Наука конституционного права представляет собой систему знаний о действующем конституционном праве как самостоятельной отрасли права, о закономерностях воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения, формирование предмета конституционно-правового регулирования.

Между конституционным правом как наукой и отраслью существует тесная связь. Конституционное право как отрасль права регулирует определенную сферу общественных отношений. Конституционное право как наука изучает особенности возникновения конституционного права как отрасли права и его воздействия на общественные отношения. Следовательно, предметом исследования науки является отрасль права как система правовых норм.

Методологическая основа науки – совокупность тех способов и приемов, на основе которых происходит исследование конституционно-правовой действительности: исторический, сравнительно-правовой, системный, статистический, анализа и синтеза и др.

Задачи науки конституционного права гораздо шире. Первая задача науки конституционного права – изучение конституционного права как самостоятельной отрасли права, т. е. статики конституционного права, того, что существует в настоящее время.

Вторая задача – развитие научной теории конституционного права. Именно в рамках науки права создается идеальная модель конституционного права как отрасли права. Наука конституционного права выявляет объективные потребности в конституционно-правовом регулировании.

Третья задача – изучение реальной практики государственного строительства, выработка рекомендаций о его направлениях в конституционно-правовом регулировании, подготовка проектов нормативных правовых актов, анализ эффективности действующих норм и внесение предложений по ее обеспечению.

В-четвертых, наука конституционного права в тесной связи с историко-теоретическими науками (история государства и права России, история государства и права зарубежных стран, история политических и правовых учений) изучает историю возникновения и развития конституционно-правовых институтов как в России, так и за рубежом.

Пятой задачей науки конституционного права является формирование конституционно-правового мировоззрения.

Наконец, в-шестых, наука конституционного права формулирует понятия и создает научно обоснованный курс российского конституционного права как одной из учебных дисциплин.

2.3 Структура науки конституционного права.

Источники науки конституционного права

В системе науки конституционного права Российской Федерации можно выделить несколько разделов.

Первый раздел в системе науки посвящен характеристике конституционного права и науки в целом. В данном разделе рассматриваются общие проблемы отрасли права (особенности предмета и метода правового регулирования, специфика источников конституционного права, особенности конституционно-правовых отношений и др.).

Второй раздел составляют теоретические разработки, посвященные основам теории конституции, дающие анализ конституционного развития государства.

Третий раздел науки представляет собой комплекс теоретических проблем, вытекающих из содержания основополагающего конституционно-правового института «Основы конституционного строя». Данная часть науки охватывает теории и концепции, связанные с изучением проблем сущности Российского государства, суверенитета, народовластия и т. д.

Относительно самостоятельной частью науки конституционного права являются теоретические разработки, связанные с анализом правового статуса личности, природы его прав, свобод и обязанностей.

Особый раздел науки посвящен теоретическим разработкам проблем российского федерализма, правового статуса субъектов Российской Федерации, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Шестой раздел науки конституционного права объединяет исследования по проблемам организации и функционирования систем государственной власти и местного самоуправления.

Формулируя теоретические выводы, наука конституционного права опирается на широкую систему источников. В данном случае под источниками науки конституционного права понимаются факторы, составляющие основы научного

познания, и их необходимо отграничивать от источников конституционного права как отрасли.

К источникам науки конституционного права относят труды отечественных и зарубежных ученых, источниками также являются нормативные и иные правовые акты. Важным источником научного познания является практика, т. е. те процессы, которые происходят в жизни на основе действия конституционно-правовых норм.

2.4 Конституционное право как учебная дисциплина

Как учебная дисциплина конституционное право представляет собой определенную совокупность знаний из области науки, которые посредством различных методических приемов доводятся до обучаемых в пределах, необходимых для специалистов юридического профиля.

Наука конституционного права охватывает всю совокупность знаний, а учебная дисциплина содержит лишь ту их часть, которая необходима для подготовки юристов в области юриспруденции (судей, прокуроров, следователей, адвокатов, юрисконсультов и др.). Если при ее изучении образуются пробелы, они не смогут быть восполнены в последующем при помощи какой-либо другой юридической дисциплины.

Нельзя стать юристом, не имея представления о правовых основах гражданского общества, конституционном статусе личности, государственном устройстве или системе государственных органов. Отмеченным и объясняется тот факт, что конституционное право изучается первым среди других юридических дисциплин.

В современных условиях конституционное право приобрело иное звучание, чем, скажем, 20 лет назад. Оно стало востребованным не только для определенной профессии. Без овладения конституционным правом невозможно реально участвовать в управлении государством, депутатской деятельности, различных демократических процессах.

Конституционное право способствует повышению общей правовой и государствоведческой культуры юристов, помогает оценивать любые явления с позиций политика, устанавливать приоритеты при решении тех или иных правовых вопросов, наделяет знаниями, без которых невозможно исполнение любых юридических обязанностей, государственных, управленческих функций.

Система конституционного права как учебной дисциплины практически идентична системе науки и выражается в соответствующей учебной программе, содержание которой распределяется по главам и разделам.

Все разделы курса конституционного права Российской Федерации по-своему важны, каждый имеет свое особое назначение. Так, учение о Конституции дает понятия о законодательных ценностях, о конституционных нормах. Нельзя представить юридическую деятельность без знания правовых основ гражданского общества, прав, свобод и обязанностей граждан, вопросов территориальной организации государства и т. д. Иначе говоря, данная дисциплина призвана обеспечить будущих юристов фундаментальными знаниями, которые составят основу их деятельности в любой сфере.



.....
Контрольные вопросы по лекции 2
.....

1. Назовите предмет и функции науки конституционного права.
2. Назовите основные задачи науки конституционного права.
3. В чем состоят особенности источников науки конституционного права?

3 Основные этапы конституционного развития России и особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

- 1. Основные этапы конституционного развития России в XIX – начале XX в.*
- 2. Краткая характеристика конституций России.*
- 3. Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.*

3.1 Основные этапы конституционного развития России в XIX – начале XX в.

Идея создания Конституции как Основного закона впервые прозвучала в начале XIX в. М. М. Сперанский, видный деятель эпохи царствования Александра I, мечтал создать конституционную монархию. Позже эта идея прозвучала в «Конституции» декабриста Н. М. Муравьева.

После подавления восстания на Сенатской площади подобные взгляды не встречаются в истории России до вступления на престол Александра II. Реформы 60-х гг. XIX в. (крестьянская, земская, городская, судебная) вызвали новый всплеск идей, которые были направлены на ограничение самодержавия русских царей. Однако 1 марта 1881 г. Александр II был убит и на престол вступил его сын Александр III. Начиналась эпоха неабсолютизма. Хотя необходимо отметить, что в это время идея установления конституционной монархии и конституционного развития России вообще продолжали обсуждаться и развиваться в трудах видных юристов и общественных деятелей того времени.

Начавшаяся в 1905 г. первая русская революция вынудила Николая II подписать 17 октября 1905 г. Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», который провозгласил установление гражданских свобод и организацию законодательного органа – Государственной Думы, ограничивавшей власть императора: «1. Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов... 3. Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы

выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действия поставленных властей»¹.

20 февраля 1906 г. был издан указ, который уточнял правовой статус Государственной думы и ее депутатов: «1. Государственная дума учреждается для обсуждения законодательных предположений...».

23 апреля 1906 г. новая редакция Основных государственных законов устанавливает в России двухпалатную парламентскую систему: «Ст. 86. Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государя императора».

Эти документы должны были определить дальнейшее конституционное развитие Российской империи².

3.2 Краткая характеристика конституций России

Новый этап конституционного развития России связан с советским периодом.

Первые четыре конституции РСФСР были по своему типу советскими социалистическими конституциями. Несмотря на существенные особенности, свойственные каждой из них, они развивались в соответствии с принципом преемственности – сохранения социалистических ценностей, утверждения советской власти, носили классовый характер, выступая как воплощение диктатуры пролетариата, его руководящей роли. Все конституции советского типа были в значительной мере фиктивны. Они провозглашали принципы, которые фактически не осуществлялись в жизни. Это относилось к таким принципам, как принадлежность власти трудящимся, полномочие Советов, федеративное устройство России, использование гражданами закрепленных в конституциях политических прав и свобод.

Общие черты всех конституций РСФСР не исключают существенных особенностей в содержании каждой из них, юридической специфики закрепленных в них государственно-правовых институтов.

10 июля 1918 г. V Всероссийский Съезд Советов принял предложенный Конституционной комиссией проект Конституции РСФСР.

¹Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О. И. Чистяков. М., 1994. С. 41.

²Мальцева И. В. Реформа государственного совета в России в 1906 г. // Правоведение. 1994. № 5–6.

Из всех советских конституций она была в наибольшей степени идеологизирована, имела открыто классовый характер, что отразилось в ее структуре. Она состояла из двух разделов: I. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа и II. Конституция как система правовых норм. В ней полностью отрицалась общедемократическая концепция о народе как носителе и источнике суверенитета государства. Социальной основой нового государства определялась диктатура пролетариата, а политическую основу составила система советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Принцип разделения властей был исключен как «враждебный, буржуазный». Избирательное право не было всеобщим, т. к. значительная часть населения была лишена избирательного права по социальному признаку.

Конституция 1918 г. отличалась от последующих конституций значительным числом программных положений, определяя во многих своих статьях цели, на достижение которых будет направлена Конституция. К специфическим чертам Конституции 1918 г. относится и то, что ее нормы и положения выходят за рамки внутригосударственного регулирования. Она включает установления, ориентированные на все мировое сообщество, причем установления чисто политического характера.

Конституция 1918 г. открыто признавала применение насилия для утверждения принципов нового, социалистического строя. С точки зрения юридической техники, относящейся к оформлению государственно-правовых институтов, данная Конституция была в значительной своей части несовершенной.

Все отмеченные особенности характеризуют Конституцию 1918 г. как конституцию революционного типа, принимаемую в результате насильственного изменения общественного и государственного строя, отвергающую все прежние правовые установления.

Создание в 1922 г. Союза ССР вызвало необходимость в новой конституции, которая была принята 31 января 1922 г. на II съезде Советов Союза ССР. Этим самым завершилось оформление Союза Советских Социалистических Республик. Первая Конституция СССР, состоявшая из двух разделов – «Декларации об образовании Союза Советских Социалистических Республик» и «Договора об образовании Союза Советских Социалистических Республик», – учреждала создание нового союзного государства, закрепляла федеративное устройство, устанавливала компетенцию государственных органов власти. Конституция СССР 1924 г. предоставляла всем союзным республикам равные права, возлагала равные обязанности и устанавливала, что союзные республики в соответствии с

настоящей Конституцией вносят изменения в свои конституции. Конституция РСФСР 1925 г. основана на принципе преемственности и поэтому в постановлении XII Всероссийского съезда Советов, утвердившего текст Конституции, он назван «измененным текстом конституции». В ряде случаев имеются ссылки на нормы Конституции 1918 г., что как бы пролонгирует их действие (например, ст. 20, 51).

В отличие от Конституции 1918 г. Конституция 1925 г. не включала Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, однако записала, что исходит из основных ее положений и воспроизводила многие из них. Оставаясь открыто классовою, Конституция 1925 г. существенно смягчила формулировки норм о насилии, исключила положения о мировой революции

Особенностями Конституции 1925 г. является, во-первых, указание на факт вхождения РСФСР в Союз ССР; во-вторых, более четкое отражение федеративного устройства.

Последующее конституционное развитие РСФСР уже напрямую связывалось с принятием новых союзных конституций. Причем шел процесс все большего совпадения структуры и содержания конституций республик и Конституции СССР.

Конституция СССР, принятая 5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII съездом СССР, названная «Конституцией победившего социализма», во многом носила декларативный характер. Политическую основу СССР составляли Советы депутатов трудящихся, а экономическую – социалистическая система хозяйствования и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Высшим законодательным органом провозглашался двухпалатный Верховный Совет СССР. Государственно-территориальное устройство основывалось на принципах федерализма. Конституция устанавливала основные права и свободы и гарантировала их соблюдение.

Декларативный характер Конституции проявлялся в том, что закрепленная в ней ведущая роль Коммунистической партии подменяла полновластие Советов; права и свободы граждан нарушались самим государством.

Принятие Конституции РСФСР 1937 г. было следствием введения в действие Конституции СССР 1936 г. Особенности данного Основного закона: во-первых, в связи с ликвидацией эксплуататорских классов было отменено лишение политических прав граждан по социальному признаку; во-вторых, закреплялся принцип равноправия граждан, была включена отдельная глава о правах и обязанностях граждан; в-третьих, закреплялись главные экономические основы

социализма (отмена частной собственности, установление государственного народнохозяйственного плана и т. д.); в-четвертых, полнее отражалось федеративное устройство России; в-пятых, Конституция 1937 г. по своей юридической форме приобрела более совершенный вид.

Следующий этап конституционного развития России связан с Конституцией «развитого социализма», принятой 7 октября 1977 г. Провозглашались и гарантировались права и свободы человека и гражданина, подтверждалось федеративное устройство СССР. Но Конституция СССР 1977 г., как и Конституция 1936 г., оставалась в первую очередь декларативным документом. Ст. 6 закрепляла руководящую и направляющую роль КПСС, что сводило на нет ее основные демократические положения.

На основе Конституции СССР 1977 г. была принята Конституция РСФСР 1978 г. История Конституции 1978 г. условно может быть разделена на два этапа.

Первый этап (1978–1989 гг.). Конституция и вся конституционная система СССР и РСФСР характеризовалась следующими чертами: во-первых, принятие Конституции должно было отразить новый этап – этап развитого социализма; во-вторых, впервые прямо устанавливался суверенитет РСФСР.

Второй этап начался в 1989 г., с началом перестройки и демократизации всех сторон общественной жизни.

3.3 Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

На Первом съезде народных депутатов РСФСР (1989 г.) было принято решение о разработке новой Конституции. Однако принятие нового Основного закона страны оттягивалось. В текст Конституции РСФСР 1978 г. вносились многочисленные поправки для того, чтобы устранить возникавшие несоответствия и прямые противоречия между реальной действительностью и теми нормами, которые были установлены Конституцией.

Но путем внесения поправок невозможно было решить задачи конституционной реформы. Самая большая трудность состояла в том, что зачастую спешное внесение изменений и дополнений порождало рассогласованность норм, установленных Конституцией. Например, в Конституции сохранялась норма, согласно которой Верховный Совет являлся не только представительным и законодательным органом, но и распорядительным, а с другой стороны была внесена поправка, устанавливающая принцип разделения властей.

Третьим съездом народных депутатов был принят ряд постановлений, которые существенно изменяли Конституцию, например, постановление «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР»¹.

17 марта 1991 г. по результатам референдума учреждается пост Президента РСФСР. На третьей сессии Верховного Совета РСФСР принимаются Законы РСФСР «О выборах Президента РСФСР»² и «О Президенте РСФСР»³.

На четвертом съезде народных депутатов утверждаются законы РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», в связи с учреждением поста Президента РСФСР и в связи с реформой местного самоуправления⁴.

Как уже отмечалось выше, внесение поправок не способствовало укреплению законности и правопорядка. Требовались кардинальные изменения – принятие новой Конституции, которая бы отвечала интересам всего государства.

Юридическое несовершенство механизма государственной власти проявлялось и в том, что в стране усилилась острая поляризация политических сил. В самом парламенте борьба двух тенденций – реформаторской и оппозиционной – постоянно порождала осложнения и кризисы. В обстановке острой конфронтации в Конституцию в декабре 1992 г. (VII Съезд) было введено положение, согласно которому в случае роспуска или приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти полномочия Президента подлежали немедленному прекращению.

В свою очередь Президент потребовал проведения референдума о доверии Президенту, который состоялся 25 апреля 1993 г. За доверие Президенту проголосовало 60% от участвовавших в референдуме.

¹Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. «О перераспределении полномочий между высшими государственными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 15. Ст. 495.

²Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О Выборах Президента РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 17. Ст. 510.

³Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 17. Ст. 512.

⁴Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

Внедрение в советскую модель власти генетически несовместимого с ней института президентства привело к конкуренции парламентской власти с президентской. Это доказало несовместимость традиционного и нового подходов к организации государственной власти и привело к превращению президента в самостоятельную структуру.

Таким образом, необходимость принятия новой Конституции была осознана всеми политическими силами. Однако и VII (декабрь 1992 г.), и VIII (март 1993 г.), и IX (апрель 1993 г.) съезды народных депутатов оказались не в состоянии принять Конституцию вследствие острых противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти.

12 мая 1993 г. Президент Российской Федерации издал Указ № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации»¹, согласно которому для завершения подготовки проекта Конституции в Москве созывалось Конституционное совещание. Необходимо понимать особую природу Конституционного совещания как учредительного органа. Президент внес на обсуждение Совещания свой проект Конституции, но призвал участников к выработке компромиссного текста на базе этого проекта и проекта Конституционной комиссии. Конституционное совещание работало больше месяца, в первоначальный проект было внесено свыше пятисот поправок, около четырех десятков принципиально новых норм. 12 июля 1993 г. проект был одобрен Совещанием.

При этом Верховный Совет предложил свой порядок согласования и принятия проекта Конституции, который снова ставил в центр всей работы Конституционную комиссию.

Таким образом, и законодательная, и исполнительная власть имели свой проект Конституции и свое представление о способе ее принятия. Конституционный кризис вошел в новую фазу. Конституционная законность была подорвана с двух сторон и утратила свою нейтральность. Попытки достичь согласия не увенчались успехом, кризис стал порождать общественные беспорядки, силовые действия.

В результате Президентом был принят ряд мер по реформированию государственности. Указом о реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации от 9 октября 1993 г. (№ 1617)

¹Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 20. Ст. 1757.

были прекращены полномочия Советов народных депутатов¹, а Указом от 27 октября утверждены Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти в регионах². Это означало юридическую ликвидацию советской власти в стране. Для решения вопроса о конституционной реформе на 12 декабря 1993 г. было назначено всенародное голосование (референдум) по проекту новой Конституции Российской Федерации.

Особенность референдума, проведенного 12 декабря 1993 г., состояла в том, что одновременно с принятием новой Конституции проходили выборы в Федеральное Собрание, предусмотренное еще не принятой Конституцией.

12 декабря 1993 г. состоялся референдум, на котором была принята действующая Конституция Российской Федерации. Во всенародном голосовании по проекту новой Конституции приняли участие 58 млн 187 тыс. 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8% населения государства. За принятие Конституции проголосовало 32 млн 937 тыс. 630 избирателей, или 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании. Это означало, что Конституция Российской Федерации принята³.



..... Контрольные вопросы по лекции 3

1. Охарактеризуйте основные этапы конституционного развития России.
2. Дайте характеристику деятельности Конституционного совещания и проектов Конституции.
3. В чем специфика референдума по принятию Конституции Российской Федерации 1993 г.?

¹Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

²Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4189.

³Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»: Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 10. С. 4–5.

4 Понятие, юридические свойства и сущность Конституции Российской Федерации

1. *Понятие, юридические свойства и сущность Конституции Российской Федерации.*
2. *Форма и структура Конституции Российской Федерации.*
3. *Соотношение Конституции Российской Федерации и конституций республик и уставов других субъектов Российской Федерации.*

4.1 Понятие, юридические свойства и сущность Конституции Российской Федерации

Конституцию самым общим образом можно определить как систему правовых норм, имеющих высшую юридическую силу и регулирующих основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством – с другой, а также основы организации самого государства.

Конституция Российской Федерации как основной закон страны имеет три основных объекта регулирования:

1. Права и свободы человека и гражданина (гл. 2). По существу, данный блок представляет собой главный смысл создания Конституции как основного закона.
2. Организация высшей власти. Это организация, основанная на принципе народного суверенитета (ст. 3), которая призвана реализовывать вытекающие из него принципы представительного правления (ст. 3) и разделения властей (ст. 10). Принцип представительного правления означает, что власть, по крайней мере законодательная, избирается народом, выражает и формирует его волю. Принцип разделения властей предполагает, что законодательная, исполнительная и судебная власть будет осуществляться различными государственными органами, которые будут друг друга уравновешивать, чтобы тем самым избежать произвола любого из них.
3. Территориальное устройство государства: основные принципы территориальной организации (например, равноправие субъектов Федерации), отношения с центральной властью и между собой (ст. 5, 11, гл. 3).

В науке конституционного права различают понятия материальной и формальной конституций.

Конституция в материальном смысле – писанный акт, который определяет основы конституционного строя (гл. 1), провозглашает и гарантирует права и свободы человека и гражданина (гл. 2), форму правления (гл. 1) и территориального устройства (гл. 1 и 3), основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения (гл. 4–8), государственную символику и столицу (гл. 3).

В формальном смысле конституция – закон, обладающий высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам. Высшая юридическая сила Конституции Российской Федерации установлена самой Конституцией Российской Федерации. Ч. 1 и 2 ст. 15 устанавливают, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Основной закон не может быть изменен путем издания обычного закона, и наоборот, внесение поправок в Конституцию Российской Федерации требует соответствующего изменения тех нормативно-правовых актов, которые были ранее изданы на основании или в развитие действовавших положений, но теперь перестали ей соответствовать.

Различаются понятия юридической и фактической конституции.

Юридическая конституция – это всегда определенная система правовых норм, регулирующих указанный круг общественных отношений. Фактическая – это сами такие отношения, т. е. то, что реально существует. Согласно юридической конституции существуют определенные конституционные институты, а следовательно, и определенные общественные отношения, а согласно фактической – отсутствуют. Расхождения между юридической и фактической конституциями свидетельствуют о том, что часть норм юридической конституции стала фиктивной.

Конституция как основной закон характеризуется специфическими свойствами, которые выделяют ее из системы нормативных актов Российской Федерации. Такими свойствами являются учредительный характер, легитимность, реальность, стабильность, верховенство и прямое действие.

Конституция Российской Федерации не учреждает новое государство, но Преамбула указывает, что одной из конституционных задач является возрождение российской государственности, которое раскрывается в гл. 1 «Основы конституционного строя», в гл. 3–8, посвященных построению новых институтов власти и федеративному устройству России.

Легитимность конституции означает, что она принята законным путем, т. е. в порядке, установленном действовавшей до этой конституции.

Реальность конституции – возможность гарантировать и исполнять установленные предписания в условиях режима законности и правопорядка.

Стабильность конституции проявляется в незыблемости ее предписаний, в сохранении высокой степени устойчивости и неподверженности воздействию политических сил, меняющихся у власти.

Верховенство конституции означает, что это не просто основной закон, но закон, обладающий особой юридической силой. Верховенство Конституции Российской Федерации установлено ч. 2 ст. 4: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации».

Прямое действие Конституции Российской Федерации означает, что она в принципе подлежит реализации независимо от наличия конкретизирующих и развивающих ее нормативных актов. Есть, конечно, конституционные нормы, которые без таких актов реализованы быть не могут. Например, положение ч. 1 ст. 96, гласящее, что Государственная Дума избирается на пять лет, непосредственно может быть реализовано лишь применительно к сроку полномочий Думы. В каком же порядке Дума должна избираться, остается неизвестным, и не случайно ч. 2 указанной статьи предусматривает, что порядок этот устанавливается федеральным законом. Но и в данном случае прямое действие Конституции заключается в том, что ч. 2 непосредственно обязывает законодателя издать соответствующий федеральный закон.

Большинство же конституционных норм вполне могут применяться непосредственно, однако без их законодательной конкретизации и развития в их применении мог бы возникнуть нежелательный разрыв, и в системе правовых норм зияли бы многочисленные большие и малые пробелы. Но если конкретизирующего нормативного акта нет, правоприменитель обязан принять необходимое решение непосредственно на базе Конституции Российской Федерации. Правильное это будет решение или нет, решит в случае спора надлежащий суд. Правильность его будет определяться не тем, что оно целесообразно, а тем, что оно

не противоречит Конституции Российской Федерации и входит в сферу полномочий государственного или самоуправленческого органа либо должностного лица, принявшего решение. 31 октября 1995 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». В п. 2 этого постановления между прочим сказано:

«Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

- а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятий федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;
- б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;
- в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;
- г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения»¹.

Сущность конституции заключается не только в том, что она основной закон государства и обладает высшей юридической силой. Конституция является также политическим и идеологическим документом. Как политический документ она отражает соотношение политических сил на момент ее разработки и

¹Постановление Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 3.

принятия. Весь политический процесс осуществляется на основе норм Конституции Российской Федерации. Таким образом, конституция – результат политического компромисса (ч. 3 ст. 13 «В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность»).

Как идеологический документ Конституция Российской Федерации отражает определенное мировоззрение. Она играет большую воспитательную роль, устанавливая основы взаимоотношений государства и человека, государства и общества, основанные на их взаимной ответственности. Конституция Российской Федерации декларирует важнейшие ценности, которые составляют основы конституционного строя (ст. 2).

4.2 Форма и структура Конституции Российской Федерации

Форма конституции – это способ организации и выражения конституционных норм. Российская Конституция по своей форме представляет собой единый писанный акт, т. е. ее можно определить как кодифицированную конституцию.

Структура конституции – это принятый порядок ее организационного строения, внутренней согласованности составных частей, последовательности их расположения.

В структуре Конституции Российской Федерации можно выделить три структурных элемента: Преамбулу, основную часть и заключительные и переходные положения.

Преамбула (введение). В ней обычно излагаются цели конституции, указываются исторические условия ее принятия, провозглашаются основные направления конституционного развития. Преамбула наиболее важна в идеологическом и политическом плане. Положения Преамбулы правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений Конституции Российской Федерации.

Преамбула констатирует, прежде всего, что Конституция Российской Федерации принята многонациональным народом Российской Федерации, подчеркивает особое значение этого закона для дальнейшего развития государства и общества. В преамбуле Конституции Российской Федерации называются шесть основополагающих целей, реализация которых является главной задачей государства. Они отражают суть всей конституционной реформы в России:

- утверждение прав и свобод человека;
- утверждение гражданского мира и согласия в Российской Федерации;
- сохранение исторически сложившегося государственного единства;

- возрождение суверенной государственности России;
- утверждение незыблемости демократических основ Российского государства;
- обеспечение благополучия и процветания России.

Эти цели лежат в основе всех конституционных норм, пронизывают все содержание Конституции Российской Федерации.

Основная часть Конституции Российской Федерации содержит нормы, закрепляющие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, систему и статус государственных органов и органов местного самоуправления, территориальное устройство. Основная часть состоит из глав, которые подразделяются на статьи, которые в свою очередь делятся на пункты и подпункты, обозначенные буквенной или цифровой нумерацией.

Глава 1. Основы конституционного строя. Глава закрепляет исходные принципы конституционного регулирования важнейших сторон жизни современного российского общества, определяет сущность Российского государства, правовое положение личности, принципы экономических отношений, пользования землей и недрами, основы политической системы общества, взаимоотношений государства и религии.

Основы конституционного строя, закрепленные в гл. 1, составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции Российской Федерации, всей системы действующего законодательства и иных нормативно-правовых актов Российской Федерации. Это означает, что другие главы Конституции Российской Федерации содержат нормы, развивающие, конкретизирующие исходные принципы, в частности устанавливающие компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, порядок принятия ими властных нормативно-правовых и индивидуальных решений, права и обязанности граждан, иных субъектов права, закрепляющие юридические и другие гарантии реализации основ конституционного строя.

Основы конституционного строя закрепляют форму государственной власти в Российской Федерации (ст. 1), устанавливают источник государственной власти и способы осуществления народовластия (ст. 3), определяют пределы действия суверенитета Российской Федерации (ст. 4). Формулируются также принципы федеративного устройства России (ст. 5), закрепляется принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10) и устанавливается круг органов, осуществляющих государственную власть в Рос-

сийской Федерации (ст. 11). Особо выделяется ст. 7, согласно которой социальная политика государства, направленная на обеспечение достойной жизни и свободного развития каждого россиянина независимо от рода его занятий и деятельности, возводится в ранг конституционной основы.

Глава 2. Права и свободы человека и гражданина. Данная глава конкретизирует положение ст. 2 Конституции о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. Права и свободы человека и гражданина провозглашены в числе основ конституционного строя. Человек признан источником своей свободы, существующей не по соизволению государства.

Глава 3. Федеративное устройство. В этой главе развивается ряд существенных положений, содержащихся в гл. 1 «Основы конституционного строя», где, в частности, указано, что наша страна является федерацией, что и закреплено в ее названии. Там же определено, что федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти ее субъектов, а также на равноправии и самоопределении народов Российской Федерации. В ст. 11 Конституции Российской Федерации определено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Эти же положения необходимо учитывать при рассмотрении гл. 3 «Федеративное устройство». Но при этом надо иметь в виду, что некоторые вопросы, имеющие прямое отношение к федеративному устройству нашей страны, рассмотрены не только в гл. 3, но и в последующих главах Конституции Российской Федерации. Таким образом, федеративные отношения регулируются во многих главах и статьях Конституции Российской Федерации. В главе «Федеративное устройство», специально посвященной этой проблеме, сосредоточены, как представляется, наиболее существенные и вместе с тем очень четко изложенные принципы федеративных отношений.

Глава 4. Президент Российской Федерации. Логика построения Конституции Российской Федерации соответствует принципу разделения властей. Вместе с тем в любом государстве, провозгласившем этот принцип и даже закрепившем его в своей конституции, разделение властей не только не исключает, но и предполагает их совместные усилия и взаимодействие в пределах, определяемых в одних странах конституционными обычаями, в других – самими конституциями.

Основная задача обеспечения взаимодействия властей возложена Конституцией Российской Федерации на Президента Российской Федерации. Именно поэтому главам, посвященным трем ветвям власти, предшествует гл. 4 «Президент Российской Федерации». Собственно, с нее начинается описание системы государственных органов Российской Федерации, что объясняется особым значением Президента Российской Федерации в системе государственных органов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 80 Конституции Российской Федерации именно Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внешней и внутренней политики государства, которые затем реализуются в соответствующих законах и подзаконных актах, принимаемых государственными органами власти всех уровней. В этом, в частности, смысл содержащегося в Конституции Российской Федерации положения: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина» (ч. 2 ст. 80).

Глава 5. Федеральное Собрание. Данная глава раскрывает основы организации и деятельности парламента Российской Федерации. Согласно ст. 11 Конституции Федеральное Собрание наряду с Президентом и судами Российской Федерации осуществляет государственную власть в нашей стране. Как установлено ст. 10, государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. На федеральном уровне Федеральное Собрание представляет законодательную власть Российской Федерации.

Правовой статус Федерального Собрания определен не только в гл. 5 Конституции Российской Федерации. Основы взаимодействия Федерального Собрания с Президентом Российской Федерации установлены в гл. 4 «Президент Российской Федерации» и охватывают чрезвычайно широкий спектр вопросов, в частности согласование назначений ряда должностных лиц, назначение выборов и роспуск Государственной Думы, участие Президента в законодательном процессе, введение военного и чрезвычайного положения, отрешение Президента от должности и некоторые другие. Порядок назначения Председателя Правительства Российской Федерации, а также выражения недоверия Правительству Государственной Думой отражены в гл. 6 «Правительство Российской Федерации». В гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» определены полномочия Конституционного Суда Российской Федерации во взаимоотношениях с палатами Федерального Собрания.

Глава 6. Правительство Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, сохраняя известную преемственность в законодательной регламентации деятельности Правительства Российской Федерации, весьма существенно изменила его статус и место в системе федеральных органов власти. Правительство Российской Федерации осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием и судами Российской Федерации, что закреплено ст. 11 Конституции Российской Федерации. Согласно ст. 110 федеральное Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Из содержания приведенных положений ясно, что Правительство Российской Федерации – высший орган исполнительной власти, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу в Конституции Российской Федерации не употребляется.

Конституция Российской Федерации повышает статус Правительства Российской Федерации, закрепляет его самостоятельность (ст. 10). В отличие от прежней Конституции Российской Федерации, которая возлагала непосредственное руководство исполнительной властью на Президента Российской Федерации, а также предусматривала подотчетность Правительства Российской Федерации федеральным представительным и законодательным органам (Съезду народных депутатов и Верховному Совету) и Президенту Российской Федерации, новая Конституция Российской Федерации исходит из самостоятельности всех ветвей власти и подобной субординации и подчиненности не предусматривает.

Глава 7. Судебная власть и прокуратура. В главе утверждается понятие правового института судебной власти в действующем законодательстве. Глава характеризуется новым, нетрадиционным подходом к раскрытию сущности названной политико-юридической категории. За органами судебной власти признаются самостоятельность и право действовать независимо от других ветвей власти (ст. 10). Используемая Конституцией Российской Федерации формула «судебная власть» представляет собой краткое выражение политико-правовой доктрины, вытекающей из концепции разделения властей в правовом государстве и устанавливающей место органов правосудия в системе государственного механизма. В то же время Конституция Российской Федерации прямо указывает, что суды Российской Федерации осуществляют именно государственную власть (ст. 11).

Основу судебной власти составляет совокупность судебных органов различной компетенции, дистанцированных от органов представительной и исполнительной власти. Одновременно законодатель наделяет органы судебной власти некоторыми полномочиями по контролю за законностью выполнения отдельных функций субъектами иных ветвей власти. Сказанное не означает, что особое положение судебных органов в правоохранительной системе Российской Федерации исключает взаимодействие установленных Конституцией Российской Федерации ветвей власти по ряду направлений. Закрепление в конституционных нормах и федеральном законодательстве судебной власти как государственно-правового института позволяет выделить его специфические признаки, отметить необходимость утверждения системы гарантий, позволяющих судебной власти осуществлять свои функции и решать поставленные перед ней законом государственные задачи.

Характерными свойствами судебной власти являются самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота. Все эти качества нашли свое отражение в нормах Конституции Российской Федерации.

Глава 8. Местное самоуправление. В этой главе конкретизированы положения ст. 12 об основах конституционного строя. Закрепленная здесь модель местного самоуправления приближается к общепринятому во многих странах эталону местного самоуправления как демократического института.

Глава 8 уточняет государственно-правовую характеристику местного самоуправления, существенно обогащая ее. Конституция Российской Федерации сужает нормативное регулирование местного самоуправления. Она в более общих формулах, чем прежняя Конституция, фиксирует основные параметры местного самоуправления. В значительной мере именно из гл. 8 Конституции Российской Федерации можно вывести содержание общих принципов организации системы местного самоуправления, определение которых остается в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, хотя это содержание и не сводится только к тому, что закреплено в данной главе.

Глава 9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации. В данной главе регламентируется порядок изменения действующей и принятия новой Конституции, призванный обеспечить стабильность конституционного строя и вместе с тем динамику его развития с учетом постоянно меняющихся общественных потребностей. В этой главе можно выделить три модели решения вопроса об изменении Конституции Российской Федерации:

1. Положения гл. 1, 2 и 9 не подлежат изменению. Необходимость их изменения влечет за собой принятие новой Конституции Российской Федерации (ст. 135).
2. Поправки к положениям гл. 3–8 Конституции Российской Федерации, за исключением ст. 65, вносятся в порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, после их одобрения законодательными (представительными) органами не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации (ст. 136). Как показывает практика зарубежного конституционного развития, подобный усложненный порядок внесения поправок существенно ограничивает возможности конституционного пересмотра. В Соединенных Штатах Америки при сходном усложненном порядке принятия конституционных поправок в текст Конституции за 200 лет ее существования было внесено только 27 поправок.
3. Особый порядок установлен на случай изменения ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющей состав Российской Федерации. Соответствующие федеральные конституционные законы не подлежат одобрению со стороны законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (ст. 137).

Заключительные и переходные положения содержат нормы, устанавливающие порядок вступления Конституции Российской Федерации в силу, отдельные исключения из общих правил, установленных Конституцией Российской Федерации.

4.3 Соотношение Конституции Российской Федерации и конституций республик и уставов других субъектов Российской Федерации

Ч. 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации устанавливают, что статус субъектов Российской Федерации определяется конституциями или уставами субъектов Федерации. Конституция или устав субъекта Российской Федерации имеет высшую юридическую силу по отношению к правовым актам субъекта Федерации.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации обладают некоторыми общими чертами.

Во-первых, принятие конституций и уставов отнесено к предметам ведения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В некоторых конституциях установлено, что они принимаются на основе всенародного референдума субъекта Российской Федерации.

Во-вторых, как в конституциях, так и в уставах определен круг субъектов, которым могут вносить предложения об их пересмотре, поправках, изменениях. К таким субъектам, как правило, относятся президент (глава администрации), определенное число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, определенное число граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

В-третьих, конституции и уставы субъектов Российской Федерации содержат нормы, устанавливающие недопустимость изменения отдельных статей или глав. Это относится к положениям об основах конституционного строя, правах и свободах граждан и порядку пересмотра и изменения конституций и уставов.

Обеспечение соответствия учредительных нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос о соответствии конституций и уставов субъектов Российской Федерации неоднократно становился предметом рассмотрения Конституционного

Суда Российской Федерации¹. В указанных постановлениях и определениях Конституционный Суд Российской Федерации признал несоответствующими положениям Конституции Российской Федерации отдельные положения конституций и уставов некоторых субъектов Российской Федерации, а именно: положения о суверенитете республик, положения о праве приостановления действия правовых актов Российской Федерации на их территориях, положения о придании республике статуса субъекта международного права и ряд других.



Контрольные вопросы по лекции 4

1. Дайте определение конституции.
2. Что такое высшая юридическая сила конституции?
3. В чем состоит сущность конституции?
4. По каким основаниям можно классифицировать конституции?
5. Какой порядок принятия конституции является наиболее демократичным?

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

5 Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации

- 1. Общие положения о внесении поправок и пересмотре Конституции Российской Федерации.*
- 2. Пересмотр Конституции Российской Федерации.*
- 3. Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации.*
- 4. Изменение Конституции Российской Федерации при изменении состава Российской Федерации и наименований субъектов Российской Федерации.*

5.1 Общие положения о внесении поправок и пересмотре Конституции Российской Федерации

Каждая конституция в связи с изменениями в общественной жизни, в отношении политических сил может, а порой и должна быть изменена. Следовательно, являясь особым законом, конституция должна содержать нормы, устанавливающие порядок внесения в нее поправок и ее пересмотра.

В отличие от Конституции РСФСР 1978 г. Конституция Российской Федерации 1993 г. достаточно четко определяет порядок внесения изменений и порядок принятия новой конституции. Прежде всего, в Конституции Российской Федерации используется новая терминология – вводятся понятия «пересмотр» и «поправка».

В связи с этим следует отметить, что Конституция Российской Федерации устанавливает различные способы изменения конституционных положений.

В соответствии со ст. 134 Конституции Российской Федерации субъектами, наделенными правом внесения предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации, являются: Президент Российской Федерации (причем в соответствии с ч. 3 ст. 92 исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации), Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Данный круг субъектов не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации (право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, а также Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения).

Конституционная инициатива органов государственной власти оформляется в виде соответствующих актов (например, постановлений Государственной Думы, постановлений Правительства Российской Федерации и т. д.). Эти акты должны приниматься с соблюдением установленных процедур и правил, в частности акты конституционной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации должны отвечать тем формальным требованиям, которые установлены в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и регламентах их законодательных (представительных) органов.

Конституционная инициатива групп депутатов Федерального Собрания оформляется в виде законопроекта или предложения о конституционном пересмотре, которые подписываются не менее чем одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Предложения о пересмотре Конституции Российской Федерации должны быть оформлены в соответствии с требованиями, которые установлены Регламентами Совета Федерации и Государственной Думы.

5.2 Пересмотр Конституции Российской Федерации

Ч. 1 ст. 135 предусматривает, что положения гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть ни изменены, ни отменены или дополнены Федеральным Собранием, т. е. они объявлены неприкосновенными в рамках данной Конституции Российской Федерации. Эти положения могут быть пересмотрены только путем принятия новой Конституции Российской Федерации в соответствии с процедурой, установленной ч. 2 и 3 данной статьи. В отличие от ранее действовавших российских законов, которые предоставляли право принимать новую Конституцию Российской Федерации высшему представительному органу государственной власти, Конституция Российской Федерации 1993 г. лишает Федеральное Собрание этого права.

Но при этом нельзя говорить, что Федеральное Собрание полностью отстранено от процесса пересмотра Конституции Российской Федерации. Во-первых, в соответствии со ст. 134 оно обладает правом внесения предложений о пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Во-вторых, созыв Конституционного Собрания возможен только в случае поддержки Федеральным Собранием большинством в три пятых предложения о пересмотре Конституции Российской Федерации.

Конституционное Собрание – это особый орган осуществления учредительной власти. Порядок формирования, деятельности, состав определяются федеральным конституционным законом.

По смыслу ч. 3 ст. 135 Конституционное Собрание имеет ограниченную компетенцию, т. е. его можно признать несuverенным – оно либо подтверждает неизменность действующей Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой.

Первый вариант осуществления Конституционным Собранием своих полномочий – оно не соглашается с предложением Федерального Собрания о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, т. е. подтверждает ее неизменность. С принятием такого решения полномочия Конституционного Собрания прекращаются.

Второй – Конституционное Собрание соглашается с предложением Федерального Собрания, разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации и принимает его квалифицированным большинством – двумя третями голосов от общего числа своих членов. С этого момента прекращаются полномочия Конституционного Собрания.

Третий – Конституционное Собрание соглашается с предложением Федерального Собрания и разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который выносится на референдум. В данной ситуации проект новой Конституции должен быть одобрен квалифицированным большинством в две трети. Во-вторых, решение о вынесении принятого проекта на всенародное голосование принимается самим Конституционным Собранием.

Ст. 21 Федерального конституционного закона Российской Федерации «О референдуме Российской Федерации» устанавливает порядок реализации инициативы Конституционного Собрании о проведении референдума Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации¹.

В соответствии с ч. 3 ст. 135 Конституции Российской Федерации Конституционное Собрание вправе вынести на референдум Российской Федерации проект новой Конституции Российской Федерации. Решение об этом принимается большинством голосов от общего числа членов Конституционного Собрании в соответствии с порядком, определенным Федеральным конституционным законом о Конституционном Собрании.

Решение Конституционного Собрании о проведении референдума Российской Федерации по проекту новой Конституции Российской Федерации направляется Президенту Российской Федерации, а также для сведения в палаты Федерального Собрании Российской Федерации.

Референдум Российской Федерации назначает Президент Российской Федерации. До принятия такого решения Президент Российской Федерации в течение 10 дней со дня поступления к нему документов и приложенных к ним материалов направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом. Конституционный Суд Российской Федерации проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, и в течение месяца направляет Президенту Российской Федерации соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию.

В случае признания Конституционным Судом Российской Федерации соблюдения требований, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Президент Российской Федерации обязан назначить референдум Российской Федерации не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда Российской Федерации. В случае отрицательного решения Конституционного Суда Российской Федерации все процедуры, предусмотренные Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», прекращаются.

Президент Российской Федерации издает Указ о назначении референдума Российской Федерации, в котором определяет дату его проведения, при этом голосование может быть назначено на любой выходной день в период от 60 до

¹Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Проведение выборов Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума Российской Федерации не допускается.

Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей, внесенных в избирательные списки.

5.3 Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации

Конституция Российской Федерации, регламентируя порядок внесения поправок в Конституцию Российской Федерации, определяет в ст. 136, что поправки к гл. 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона. Поправки вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

Положения ст. 136 Конституции Российской Федерации стали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в связи с выявившейся неопределенностью в понимании ст. 136 Конституции Российской Федерации, в связи с чем Государственная Дума ходатайствовала о толковании этой конституционной нормы относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции Российской Федерации.

Изучив представленные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что поправки к гл. 3–8 должны приниматься в форме особого закона – Закона о поправке к Конституции Российской Федерации. В частности, Конституционным Судом было отмечено, что порядок принятия федерального конституционного закона установлен ч. 2 ст. 108 Конституции Российской Федерации. Указанная норма закрепляет необходимость одобрения федерального конституционного закона большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

Согласно ст. 76 (ч. 1) Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. Федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, т. к. в силу прямого указания ст. 136 и 108 Конституции Российской Федерации для внесения поправок требуется процедура более сложная по сравнению с установленной для принятия федеральных законов. Кроме того, в отношении федерального закона Президент Российской Федерации наделен правом его отклонения, чего не предусматривает порядок принятия федерального конституционного закона, распространенный ст. 136 Конституции Российской Федерации на процедуру принятия поправок.

В то же время поправки к Конституции Российской Федерации не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, т. к. ст. 108 (ч. 1) Конституции Российской Федерации прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в гл. 3–8 Конституции Российской Федерации поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение Конституции Российской Федерации, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью¹.

Ст. 136 Конституции Российской Федерации предусматривает специальное регулирование по вопросу о поправках, дополняющее установленные ст. 76 (ч. 1) Конституции Российской Федерации формы реализации законодательных полномочий в сфере ведения Российской Федерации.

Таким образом, положения ст. 136 Конституции Российской Федерации могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона².

¹Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). Томск, 1999. С. 255–256.

²Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.

На основании Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. был принят и вступил в силу Федеральный закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» от 4 марта 1998 г. Этим законом регулируется процесс принятия поправок к гл. 3–8 Конституции Российской Федерации¹.

Под поправкой к Конституции Российской Федерации в законе понимается любое изменение текста гл. 3–8 Конституции Российской Федерации: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции Российской Федерации. Одним законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста.

Предложение о поправке вносится в Государственную Думу субъектом права инициативы такого предложения, установленным ст. 134 Конституции Российской Федерации. Предложение должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции Российской Федерации, либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции Российской Федерации. Рассмотрение Государственной Думой проекта закона осуществляется в трех чтениях. Он считается одобренным, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Одобренный Думой проект закона в течение пяти дней направляется в Совет Федерации. Закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации. Не позднее пяти дней со дня принятия этот закон направляется в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации в порядке, устанавливаемом данным органом самостоятельно, обязан рассмотреть закон о поправке в срок не позднее одного года со дня его принятия. Далее в течение четырнадцати дней со дня принятия постановления о законе данное постановление направляется в Совет Федерации. Совет Федерации устанавливает результаты рассмотрения законопроекта законодательными органами субъектов Российской Федерации.

¹Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 08 марта 2015 г.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

Президент Российской Федерации, как и законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации вправе обжаловать постановление в Верховный Суд Российской Федерации. В случае вступления в законную силу решения Верховного Суда, требующего пересмотра постановления Совета Федерации, последний повторно рассматривает данный вопрос.

Одобренный законодательными органами не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации, закон о поправке в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными органами субъектов Российской Федерации направляется Председателем Совета Федерации Президенту Российской Федерации для подписания и официального опубликования. Президент Российской Федерации в срок не позднее четырнадцати дней со дня получения закона подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

5.4 Изменение Конституции Российской Федерации при изменении состава Российской Федерации и наименований субъектов Российской Федерации

В ст. 137 Конституции Российской Федерации закреплен особый порядок изменения ст. 65 Конституции Российской Федерации в следующих случаях: принятия в состав Российской Федерации и образования в ее составе нового субъекта, изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, а также изменения его наименования. Но при этом Конституция Российской Федерации не содержит понятия «изменение Конституции Российской Федерации». Он был введен Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ст. 9 и 13)¹.

Внесению изменений в ст. 65 Конституции Российской Федерации должно предшествовать выполнение следующих условий, которые вытекают из смысла ст. 65, 66 и 137 Конституции Российской Федерации.

Принятие в Российскую Федерацию, а также образование в ее составе нового субъекта должны осуществляться в соответствии с Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования

¹Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

в ее составе нового субъекта Российской Федерации», а также в каждом отдельном случае принятым соответствующим федеральным конституционным законом. Но при этом закон не указывает, какой орган государственной власти вносит изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Приблизительно аналогичная ситуация возникает при изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (например, при преобразовании края или области в республику либо автономного округа в область). В каждом отдельном случае, как представляется, должен приниматься федеральный конституционный закон, изменяющий статус субъекта Российской Федерации, при условии взаимного, как предусмотрено ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации, согласия Российской Федерации и соответствующего субъекта.

Еще более упрощенный порядок изменения ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации устанавливает ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации в случае изменения официального наименования субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 71–73 Конституции Российской Федерации изменение наименования субъекта Российской Федерации относится к исключительной компетенции законодательной власти субъекта Российской Федерации. Включение нового наименования субъекта рассматривалось как чисто техническая операция, в связи с чем ее порядок не регулировался законом, но и не был никем точно определен.

В связи с этим, по мнению Государственной Думы, обнаружилась неопределенность в том, какой орган и каким правовым актом уполномочен решить вопрос о включении в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации нового наименования субъекта Российской Федерации. Государственная Дума обратилась по этому поводу в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев это дело, постановил, что изменения наименования субъектов Российской Федерации включаются в текст ст. 65 Конституции Российской Федерации указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Российской Федерации,

принятого в установленном им порядке. В спорных случаях Президент Российской Федерации использует полномочия, предоставленные ему ч. 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации (согласительные процедуры и т. п.)¹.

Не является изменением наименования субъекта Российской Федерации в указанном смысле и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта.



Контрольные вопросы по лекции 5

1. Дайте характеристику пересмотра Конституции Российской Федерации.
2. В чем состоит особенность внесения поправок в Конституцию Российской Федерации?
3. Охарактеризуйте порядок изменения ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.

6 Основы конституционного строя Российской Федерации

1. *Понятие конституционного строя. Закрепление конституционного строя в Конституции Российской Федерации.*
2. *Конституционные характеристики Российской Федерации.*
3. *Основы организации государственной власти и местного самоуправления.*
4. *Конституционные основы гражданского общества.*

6.1 Понятие конституционного строя. Закрепление конституционного строя в Конституции Российской Федерации

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией и т. д. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенном способе организации государства (государственный строй). При изучении современного государства можно обнаружить различные варианты его конституционно-правового положения. Отсюда вытекает, что конституционный строй – это определенный способ организации государства, закрепленный в его конституции. Но, с другой стороны, наличие в государстве конституции вовсе не означает того, что государство можно считать конституционным. Как отмечалось в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Конституция Российской Федерации юридически обеспечивает такое отношение государства к правам человека, которое отвечает современному пониманию демократии, принципам гражданского общества». И в то же время было указано, что «с принятием Конституции разрыв между ней и действующим законодательством в области прав человека, защищенности личности увеличился»¹. Понятие «конституционный строй» применимо только к такому государству, в котором конституция не только провозглашает права и свободы человека и гражданина, но и устанавливает реальные меры, обеспечивающие соблюдение прав и свобод личности. При

¹Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства» // Российская газета. 1994. 25 февраля.

этом государство, являясь как субъектом правотворчества, так и субъектом, подчиненным праву, действует строго в соответствии с конституцией.

Таким образом, конституционный строй – это способ организации государства, при котором обеспечивается соблюдение прав и свобод личности и подчинение государства праву.

Установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Эти принципы составляют содержание гл. 1 Конституции Российской Федерации, в котором на государство возлагается обязанность соблюдать, защищать права и свободы, установленные как международным, так и национальным законодательством, а также предъявляются определенные требования в отношении организации и пределов государственной власти.

Именно в гл. 1 Конституции Российской Федерации сформулирована гуманистическая направленность конституционного строя, содержатся гарантии от установления тотального государственного контроля за общественной жизнью. Принципы организации государства в гл. 1 Конституции Российской Федерации закрепляются в самой общей форме, что требует их конкретизации, как в других главах Конституции Российской Федерации, так и в текущем законодательстве.

В ч. 2 ст. 16 Конституции Российской Федерации указано, что никакие другие положения Конституции Российской Федерации не могут противоречить гл. 1. Это подчеркивает наивысшую юридическую силу ее норм. Особый характер норм, содержащихся в гл. 1 Конституции Российской Федерации, подчеркивается также тем, что ее положения не могут быть пересмотрены иначе как в усложненном порядке. Согласно ст. 135 Конституции Российской Федерации, основы конституционного строя не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Это может сделать только Конституционное Собрание. Усложненный порядок изменения гл. 1 призван обеспечить стабильность Конституции Российской Федерации.

Нормы-принципы, включенные в главу «Основы конституционного строя», составляют определенную систему. Их можно разделить на три основные группы:

- 1) устанавливающие гуманистические основы конституционного строя;
- 2) определяющие основные характеристики Российского государства и основы организации государственной власти;
- 3) устанавливающие политические, экономические и духовно-культурные основы конституционного строя.

Гуманизм – важнейший правовой принцип, находящийся в основе всего процесса правового регулирования. Его закрепление в ст. 2 Конституции Российской Федерации свидетельствует об отказе от тоталитарной модели в отношениях «человек – государство». Новая российская государственность существенно меняет отношения личности и государства. Провозглашается примат человека над государством. Приоритет человека перед государством позволяет осознать место человека в гражданском обществе. Это место не определяется государством, оно неотъемлемо принадлежит человеку и реализуется в меру его способностей и инициативы. Гражданское общество развивается на основе самоуправления, т. е. оно не нуждается в тотальной регламентации со стороны государства. Государство регулирует поведение человека только в определенной мере, так, чтобы не затронуть его свободу и обеспечить общественные интересы.

Выражение «высшая ценность» – это не юридическая, а нравственная категория. Но, попадая в текст Конституции Российской Федерации, она превращается в правовую, т. е. становится обязательным правилом, нормой для всех членов общества. Последующие главы Конституции Российской Федерации, и прежде всего гл. 2, подчинены данному принципу, раскрывают и детализируют его. Например, ст. 18 Конституции Российской Федерации устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Следовательно, все ветви власти, весь государственный механизм призван служить главной цели: обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Новое правосознание российских граждан находится на этапе становления. Низкая правовая культура, правовой нигилизм и правовой идеализм, которыми характеризуется российское общество, могут привести к тому, что «права личности, *никогда в отечественной истории, не считавшиеся практическим государственным приоритетом* (курсив мой. – А.К.), рискуют и впредь остаться декларативными»¹.

Основные обязанности государства сводятся к признанию, соблюдению и защите прав и свобод, вытекающих из естественного права (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

¹Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О действенности государственной власти» // Российская газета. 1995. 17 февраля.

Признание означает закрепление как в Конституции Российской Федерации, так и в текущем законодательстве всего объема прав и свобод, предусмотренных общепризнанными нормами международного права, а также неотъемлемых прав и свобод, вытекающих из естественного права.

Соблюдение требует от государственных органов не только воздерживаться от любых действий, нарушающих или ущемляющих права и свободы, но и создавать условия для их реализации.

Защита предусматривает действия судебных и административных органов по восстановлению нарушенного права или недопущению такого нарушения, а также создание соответствующих правовых гарантий.

К основам конституционного строя Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, относятся, прежде всего, основы, присущие каждому конституционному государству. В их число входят демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, идеологическом и политическом многообразии, в признании и гарантировании местного самоуправления, а также правовое государство, воплощением которого и является конституционное государство. Основу конституционного строя составляют и признание им человека, его прав и свобод высшей ценностью, а также социальное рыночное хозяйство, в рамках которого осуществляется производство и распределение товаров и благ.

С этими основами неразрывно связаны и такие основы конституционного строя, как социальный характер государства, главной задачей которого является претворение в жизнь закрепленных правом принципов социального равенства, и светское государство, дополняющее принцип политического многообразия многообразием духовным.

К основам конституционного строя, закрепленным Конституцией Российской Федерации, относится федерализм, суверенность Российской Федерации и республиканская форма правления. Они не являются определяющими для характеристики России как конституционного государства. Включение федерализма, суверенности и республиканской формы правления в число основ конституционного строя Российской Федерации вызвано стремлением законодателя дать наиболее полную картину основных черт, характеризующих российскую государственность. Каждый конституционный принцип существует не сам по себе. Они конституируют государство в совокупности и потому должны рассматриваться только во взаимосвязи. Конституционные принципы должны дополнять и конкретизировать друг друга.

Нормы гл. 1 Конституции Российской Федерации регулируют не все, а наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность. Система правовых норм, регулирующих эти отношения, образуют конституционно-правовой институт «основы конституционного строя», занимающий ведущее место в системе конституционного права России.

Нормы института, закрепляющего основы конституционного строя:

- воздействуют на общественные отношения путем установления определенных начал устройства общества и государства;
- как правило, не порождают конкретных правоотношений;
- адресованы всем субъектам права;
- защищены общим режимом охраны Конституции, конституционного строя, могут быть изменены только путем принятия новой Конституции;
- являются в преобладающей части нормами-принципами, нормами-дефинициями;
- предполагают для практической и правовой реализации содержащихся в них целей «включение» всех отраслей права;
- призваны обеспечить системное закрепление концептуальных идей, основополагающих для данного общества и государства.

6.2 Конституционные характеристики Российской Федерации

В понятие «основы конституционного строя» входят закрепленные Конституцией Российской Федерации основные характеристики российского государства. Нормы, составляющие данный институт, закрепляют и регулируют три основные группы общественных отношений:

- 1) собственно характеристики государства;
- 2) основы организации государственной власти и местного самоуправления;
- 3) конституционные основы гражданского общества (политические, экономические и духовно-культурные основы конституционного строя Российской Федерации).

К основным характеристикам российского государства, закрепленным в гл. 1 Конституции Российской Федерации, относятся: демократизм, правовой характер, республиканская форма правления, федерализм (ст. 1), а также социальный (ст. 7) и светский характер (ст. 14).

Демократизм российского государства, провозглашенный в ст. 1 Конституции Российской Федерации, раскрывается в других статьях Конституции Российской Федерации и в текущем законодательстве. Важнейшими признаками демократического государства являются:

- народовластие (представительная и непосредственная демократия);
- обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. С юридической точки зрения понятие «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству. При этом в Конституции Российской Федерации не дается легальное определение термина «многонациональный народ» и не указано, каким образом он соотносится с понятиями «человек» и «гражданин».

Ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации устанавливает формы осуществления народовластия: представительная и непосредственная демократия. Представительная демократия – осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют. Выборное представительство образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления. Непосредственная демократия – форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина является другим важным признаком демократического государства. Именно здесь проявляется тесная связь формально демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол силовых структур государства.

Правовым государством является государство, которое во всей своей деятельности подчиняется праву и главной своей целью считает обеспечение прав и свобод человека. Для создания правового государства недостаточно одного его провозглашения. Оно должно фактически сложиться как система гарантий от беспредельного административного вмешательства в саморегулирующееся

гражданское общество. Правовое государство характеризуется несколькими основными признаками:

- а) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- б) независимость суда;
- в) верховенство Конституции;
- г) приоритет международного права.

Российская Федерация провозглашена республикой, и на основе анализа норм Конституции Российской Федерации можно выделить следующие ее признаки:

- отказ от какого-либо независимого и длительного обладания государственной властью, основанного на индивидуальном праве;
- формирование государственных органов путем свободных выборов и на ограниченный срок.

В настоящее время Российская Федерация имеет президентскую республиканскую форму правления. Об этом свидетельствуют некоторые нормы Конституции Российской Федерации, регулирующие конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации:

1. Президент Российской Федерации избирается всеобщим голосованием (ст. 81).
2. Президент Российской Федерации располагает собственными прерогативами, которые позволяют ему действовать независимо от Председателя Правительства Российской Федерации (ст. 83–90).
3. Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы (п. «а» ст. 83)¹.
4. Наряду с Президентом Российской Федерации действуют Председатель Правительства Российской Федерации и министры, образующие Правительство Российской Федерации, лишь в определенной мере ответственное перед Федеральным Собранием (ч. 3 ст. 117).

Территориальное устройство России основывается на принципе федерализма. Это означает, что государство состоит из нескольких равноправных субъектов, некоторые из которых в Конституции Российской Федерации названы государствами.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

Конституция Российской Федерации закрепила Федерацию, состоящую из равноправных субъектов. Федеративное устройство Российской Федерации основывается на ряде принципов, обусловленных ее демократической сущностью, к ним относятся:

- 1) государственная целостность Российской Федерации;
- 2) единство системы государственной власти;
- 3) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
- 5) равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях между собой;
- б) равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации Россия провозглашается социальным государством. Это означает стремление к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному распределению жизненных тягот. Социальное государство стремится обеспечить каждому гражданину достойный жизненный уровень. Ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации раскрывает понятие «достойный жизненный уровень», устанавливая следующие обязанности государства:

- охрана труда и здоровья людей;
- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- развитие системы социальных служб;
- иные гарантии социальной защиты.

Характеристика государства как светского означает, что государство и религиозные объединения отделены друг от друга, т. е. взаимно не вмешиваются в дела друг друга. Давая такую характеристику Российскому государству, Конституция Российской Федерации (ст. 14) раскрывает ее в следующих положениях:

- никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;
- религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Закрепление светского государства отнюдь не означает умаления или ущемления свободы вероисповедания. Ст. 28 Конституции Российской Федерации закрепляет свободу совести, и светское государство не освобождается от обязанности гарантировать эту свободу. Светский характер государства означает, что официальные лица государства не должны предоставлять каких-либо привилегий той или иной конфессии, допускать ее влияние на принятие государственных решений.

6.3 Основы организации государственной власти и местного самоуправления

Организация государственной власти в Российской Федерации базируется на двух ведущих принципах: суверенитет государства и разделение властей.

Государство как официальный представитель народа выражает волю своих граждан, обеспечивает их права и интересы в полном объеме только тогда, когда оно является суверенным. Под суверенитетом государства понимается верховенство и независимость государственной власти внутри страны и по отношению к другим государствам. Следовательно, являясь важнейшим свойством государственной власти, суверенитет является качественным признаком самого государства.

Суверенитет государства исходит из суверенитета народа. В соответствии с Конституцией Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в России является народ. Народ выступает как гарант государственного суверенитета, т. к. любое ущемление независимости государства, умаление верховенства власти означает нарушение коренных интересов народа, создает источники внутренних или международных конфликтов.

Верховенство государственной власти – это, прежде всего, ее неограниченность ничем, кроме конституции, естественного права и закона. Оно выражается в том, что на территории Российской Федерации нет другой конкурирующей власти, издающей параллельные законы и регулирующие права и свободы граждан.

Независимость государственной власти означает, что только она сама вправе принимать нормативные акты и обеспечивать конституционный порядок. Никакие политические и иные силы не могут вмешиваться в исключительное право каждого государственного органа действовать в пределах своей конституционной компетенции.

В соответствии со ст. 4 Конституции Российской Федерации суверенитет государства закрепляется в трех основных положениях:

- 1) суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию;
- 2) Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России;
- 3) Российской Федерации обеспечивает целостность и неприкосновенность всей территории.

В Российской Федерации принцип разделения властей впервые был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР. На сегодняшний день разделение властей является одним из основных принципов действующей Конституции Российской Федерации. В ст. 10 предусмотрено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых самостоятельны. Разделение властей как одна из основ конституционного строя закрепляется для всей Российской Федерации в целом, т. е. не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах¹.

Конкретное содержание принципа разделения властей состоит в следующем:

- законы должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом;
- исполнительная власть должна заниматься в основном исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством, быть подотчетной главе государства и парламенту;
- между законодательными и исполнительными органами должен быть обеспечен баланс полномочий, который исключал бы чрезмерную концентрацию власти в руках одного из них;
- судебные органы независимы и в пределах своей компетенции действуют самостоятельно;
- ни одна из трех властей не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более сливаться с другой властью;
- споры о компетенции должны решаться только конституционным путем и через правовую процедуру;

¹См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

- конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими, т. е. содержать взаимные противовесы для всех властей.

Согласно Конституции Российской Федерации федеральную государственную власть в Российской Федерации осуществляют:

- 1) Президент Российской Федерации;
- 2) Федеральное Собрание;
- 3) Правительство Российской Федерации;
- 4) суды Российской Федерации.

Сопоставление ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации (в первой из них государственная власть определена в трех формах, а во второй – в четырех) заставляет сделать вывод о том, что президентская власть обладает чертами государственной власти, отличными от трех других.

Государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 1 ст. 77). Эта же статья требует ответственности системы органов государственной власти субъектов Федерации двум положениям:

- основам конституционного строя Российской Федерации;
- общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом¹.

Конституция Российской Федерации рассматривает местное самоуправление как одну из форм осуществления народом своей власти (ст. 3), признает и гарантирует его (ст. 12). Установление общих принципов местного самоуправления Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). Органы местного самоуправления вправе самостоятельно утверждать и исполнять местный бюджет, управлять муниципальной собственностью и решать ряд вопросов по развитию систем обслуживания населения. Ст. 12 Конституции Российской Федерации устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной

¹Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

власти. Тем не менее, местное самоуправление является по своей природе частью государственной власти¹.

6.4 Конституционные основы гражданского общества

В соответствии со ст. 13 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется политическое многообразие и многопартийность. Политический плюрализм является обязательным признаком любого демократического государства и составляет важнейший элемент основ конституционного строя. Принцип политического многообразия означает создание возможностей оказывать влияние на политический процесс всем социально-политическим или иным организациям, деятельность которых имеет политический аспект и находится в рамках Конституции. Политический плюрализм способствует повышению эффективности народовластия, вовлечению в политическую деятельность широких слоев населения, легализует конституционную политическую оппозицию, создает условия для преодоления отчуждения народа от власти.

Преимущества принципа политического плюрализма могут быть в полной мере раскрыты только в рамках конституционности. Следовательно, для его реализации необходимо, чтобы все социально-политические структуры, способные в полной мере гарантировать право граждан на объединение в общественные организации и защитить конституционные устои нашего общества, функционировали на четкой правовой (конституционной) основе.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации все общественные объединения признаются равными перед законом. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13).

Для реализации принципа политического плюрализма важно определение правового статуса политических партий, других общественных объединений и массовых движений, участвующих в политическом процессе и составляющих конституционную основу политического плюрализма. Они должны иметь в этом

¹См., например, Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 136–137.

процессе все необходимые права, гарантии реализации этих прав и соответствующие правам юридически закрепленные обязанности государства по отношению к ним. Прежде всего, это осуществляется на конституционном уровне. Текущее законодательство конкретизирует и детально раскрывает конституционные положения¹.

Важнейшими элементами политической системы любого общества являются политические партии, выражающие политическую волю своих членов и содействующие выражению политической воли гражданского общества. Без них сегодня практически невозможно само осуществление государственной власти.

Политические партии разрабатывают и представляют избирателям альтернативные варианты наиболее оптимальных, по их мнению, решений проблем общественного развития. Всеобщие выборы, выражающие волю народа, имеют смысл только в том случае, если на суд избирателей выносятся различные программы, разрабатываемые политическими партиями. Следовательно, многопартийность выступает как форма политической демократии и важнейшая предпосылка формирования органов государственной власти.

Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законодательством. Законодательство указывает на важную роль партий для общества и государства. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий, на их деятельность распространяется принцип свободы общественных объединений, также закрепляемый в конституционном порядке (ст. 30 Конституции Российской Федерации).

Равенство политических партий перед законом означает, что к ним предъявляются одинаковые требования при регистрации, устанавливается единый порядок защиты имущества и прекращения деятельности.

Экономической основой конституционного строя Российской Федерации является социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляется посредством рыночных отношений. В соответствии со ст. 8 Конституции Российской Федерации в России гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров,

¹Например, Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 3 июля 2018 г.) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Данная конституционная норма конкретизирована в текущем законодательстве. Например, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монопольной деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков, на борьбу с местным сепаратизмом.

Детальное правовое регулирование экономических процессов осуществляется текущим законодательством, прежде всего гражданским и трудовым. Основными нормативными актами в этой сфере являются Гражданский и Трудовой кодексы.

Государство заинтересовано в создании условий для оптимального развития духовно-культурной сферы личности. Для этого оно устанавливает важнейшие принципы, на базе которых обеспечивается доступность получения духовно-культурных благ. Но необходимо отметить, что нормы конституционного права регулируют данную область общественной жизни в минимальном объеме, стараясь не вторгаться во внутренний мир человека.

Базовым принципом, установленным Конституцией Российской Федерации в этой области, является идеологическое многообразие (ст. 13). Оно, прежде всего, исключает возможность существования в России государственной или обязательной идеологии. Идеологическое многообразие означает свободное существование в обществе различных политических и иных взглядов, школ, идей. Идеологическое многообразие является закономерным следствием таких конституционных прав и свобод человека и гражданина, как свобода мысли и слова, свобода совести. Наиболее важные гарантии действенности рассматриваемого принципа – отмена цензуры, свобода информации, издательской деятельности, преподавания, реализация принципа политического многообразия. Многообразие в сфере идеологии позволяет каждому человеку свободно развивать свои научные теории и воззрения, распространять и защищать их с помощью всех допускаемых Конституцией средств, активно способствовать их осуществлению путем выработки программных документов, законопроектов.

¹Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.



.....
Контрольные вопросы по лекции 6
.....

1. Дайте определение понятия «гражданское общество». Охарактеризуйте принципы гражданского общества.
2. Дайте характеристику политическим основам гражданского общества.
3. Дайте характеристику экономическим основам гражданского общества.
4. Охарактеризуйте социально-культурные основы гражданского общества.

7 Основы правового статуса личности

1. *Понятие правового статуса личности.*
2. *Краткая характеристика структурных элементов правового статуса личности.*

7.1 Понятие правового статуса личности

В нормативных актах и в юридической литературе широко употребляются как равнозначные термины «правовой статус» и «правовое положение». Во всяком случае, законодательство, юридическая практика, а также международные акты о правах человека не проводят между ними какого-либо различия, а употребляют в одном и том же смысле. Они вполне взаимозаменяемы. Исходя из контекста и стилистической предпочтительности используется то или другое выражение. Слово «статус» (*status*) в переводе с латинского означает положение, состояние кого-либо или чего-либо. Этимологически указанные термины совпадают, это синонимы.

Категория правового статуса – сравнительно новая в российской юридической науке. До 1960-х гг., она обычно отождествлялась с правоспособностью (Н. Г. Александров, С. Н. Братусь, А. В. Мицкевич) и не рассматривалась в качестве самостоятельной. Ведь оба эти свойства возникают и прекращаются у субъекта одновременно, оба в равной мере не отчуждаемы. В этом их сходство, служившее основанием для отождествления.

Лишь в последующий период, с развитием юридической мысли, в 1970–1980-х гг. категория правового статуса получила достаточно широкую разработку (Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, В. А. Кучинский, Е. А. Лукашева, Н. И. Матузов, Г. В. Мальцев и др.), сформировалась как проблема и как одно из ключевых понятий правоведения, зафиксирована в законодательстве. Было установлено, что правоспособность и правовой статус – разные явления и категории. Они соотносятся как часть и целое.

Юридическое оформление фактического положения индивида осуществляется различными путями и способами, с помощью специфических правовых средств. Оно начинается с признания человека субъектом действующего права и наделения его при этом особым качеством – правосубъектностью, включающим правоспособность и дееспособность, после чего он может вступать в соответствующие правоотношения, нести ответственность за свои поступки. Правовой

статус, безусловно, базируется на правоспособности, но к ней не сводится. Он шире, богаче, структурно сложнее, выступает обобщающим, собирательным понятием.

В самом кратком виде правовой статус личности определяется в науке как юридически закрепленное положение личности в обществе, выражающееся в определенной системе его прав и обязанностей. В основе правового статуса находится фактический социальный статус, то есть реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Например, в первобытном обществе социальный статус был, а правового нет было, поскольку отсутствовало позитивное право. Подобное неправовое состояние можно отразить понятием социально-нормативного статуса, то есть такого, который определяется соответствующими социальными нормами и отношениями. Его важнейшей органической частью в дальнейшем стал правовой статус.

Правовой статус личности – сложная, собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми. Исходя из ст. 64 Конституции Российской Федерации, законодательно установленные и взятые в единстве права, свободы и обязанности личности составляют ее правовой статус. Однако представляется, что это не совсем так. Ограничение правового статуса нормами гл. 2 Конституции Российской Федерации не позволяет с достаточной точностью определить место человека в обществе и государстве.

Структуру правового статуса составляют различные правовые явления, отражающие место и роль личности в обществе и государстве. Так, например, Н. И. Матузов в понятие правового статуса включает следующие основные элементы: 1) соответствующие правовые нормы, 2) правосубъектность, 3) общие субъективные права, свободы и обязанности, 4) законные интересы, 5) гражданство, 6) юридическая ответственность, 7) правовые принципы, 8) правоотношения общего (статусного) характера¹. Р. П. Мананкова отмечает, что структуру правового статуса составляют только два элемента: 1) правоспособность (абстрактная, равная для всех возможность быть носителем прав, свобод и обязанностей) и 2) основные права, свободы и обязанности. Все иные, разнопорядковые явления, по мнению Р. П. Мананковой, «не работают» как элементы правового статуса².

¹Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 59.

²Мананкова Р. П. Правовой статус членов семьи по советскому законодательству. Томск, 1991. С. 9–10.

На взгляд автора, в структуру правового статуса личности входят следующие элементы: 1) гражданство – устойчивая правовая связь человека и государства; 2) правосубъектность, т. е. способность лица иметь права и нести обязанности; 3) правовые принципы – закрепленные конституцией основополагающие идеи, выражающие ее учредительную природу; 4) основные права, свободы и обязанности человека и гражданина; 5) гарантии прав и свобод, которые обеспечивают их реализацию.

Все указанные правовые явления в наибольшей степени отражают положение человека в обществе и государстве. Предложенная Н. И. Матузовым структура правового статуса действительно «не работает», делает ее громоздкой. В то же время включение в структуру таких категорий, как гражданство, правовые принципы и гарантии представляется необходимым, так как все эти элементы тесно взаимосвязаны и взаимодополняют друг друга.

Сердцевину, основу правового статуса личности составляют ее права, свободы и обязанности (здесь нет расхождений между различными исследователями такой категории, как «правовой статус личности», и в целом это соответствует ст. 64 Конституции Российской Федерации), зафиксированные Конституцией Российской Федерации и другими важнейшими правовыми актами. Права и свободы личности в структуре правового статуса – это формально-определенные, юридически гарантированные возможности пользоваться социальными благами, официальная мера возможного поведения человека в государственно-организованном обществе. Они главным образом и определяют правовое положение личности в обществе, ее роль, возможности, участие в государственных делах. Кроме того, значимость прав и свобод, установленных гл. 2 Конституции Российской Федерации, подтверждается особым порядком внесения в нее поправок (ст. 135 Конституции Российской Федерации).

7.2 Краткая характеристика структурных элементов правового статуса личности

Гражданство. В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»¹ под гражданством понимается устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

¹Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

Гражданство – это особое правовое состояние, которое имеет устойчивый характер отношений, существующих постоянно, как правило, от рождения до смерти гражданина. Гражданство предполагает двустороннюю связь человека с государством, которая выражается в их взаимных правах и обязанностях и распространением на гражданина суверенной власти государства как внутри страны, так и за ее пределами.

В тексте Конституции Российской Федерации наряду с термином «гражданин» употребляется термин «человек» и «каждый», чего не было в прежней Конституции РСФСР. Данные термины выполняют две функции. Во-первых, они приводят Конституцию в соответствие с международными документами (Всеобщая декларация прав и свобод, Международный пакт о гражданских и политических правах и др.). Во-вторых, обеспечивается признание за каждым законно находящимся на территории России лицом, независимо от его правовой принадлежности, провозглашаемых международным сообществом прав и свобод человека.

Включение в структуру правового статуса такого элемента, как гражданство, позволяет более точно определить место и роль человека в государстве. В последние годы появилось очень много людей, не имеющих определенного гражданства, что затрудняет определение их правового статуса. Принадлежность к гражданству Российской Федерации обеспечивает обладание и пользование рядом специфических прав и свобод (например, правом избирать и быть избранным в органы государственной власти). В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации именно гражданин России, а не какое-либо лицо, обладает всеми правами и свободами на территории Российской Федерации.

Впервые в отечественной практике закреплён принцип недопустимости лишения гражданства (ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации). Лишение гражданства – акт антигуманный, противоречащий нормам международных пактов и соглашений по правам человека. Нельзя говорить о демократичности государства, если оно в одностороннем порядке лишает человека гражданства данного государства.

Правосубъектность. Следующим элементом правового статуса личности является правосубъектность, т. е. способность лица иметь права и нести соответствующие обязанности, которая дает возможность человеку быть участником правоотношений. Правосубъектность включает в себя правоспособность и дееспособность. Конституция Российской Федерации не раскрывает содержание по-

нения «правосубъектность». Это задача отраслевого законодательства. Например, в соответствии со ст. 17 ГК под правоспособностью понимается способность иметь гражданские права и нести обязанности, а под дееспособностью в соответствии со ст. 21 ГК – способность гражданина своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права и обязанности. Тем не менее, ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации содержит положение, которое можно интерпретировать как фиксацию общей правоспособности российских граждан: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации». В то же время ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Правовые принципы. Правовые принципы – необходимый элемент правового статуса, т. к. они определяют основные направления деятельности людей, основную линию их поведения.

Правовые принципы характеризуются тем, что: 1) это нормы, обязательные для исполнения; 2) это универсальные нормы; 3) их отличие от других норм состоит в том, что они отражают определенные основные закономерности исторического развития; 4) это императивные нормы, т. е. все остальные нормы должны быть приведены в соответствии с ними; 5) они являются направляющими положениями для дальнейшего развития права.

Правовые принципы – это основные, руководящие идеи, исходя из которых осуществляются использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей. Правовые принципы определяют главные черты статуса всех членов общества, распространяются на все без исключения права, свободы и обязанности независимо от того, какой отраслью права они зафиксированы.

Основными принципами правового статуса можно назвать равноправие (ст. 19 Конституции Российской Федерации), гуманизм (ст. 2, 20, 21), неотчуждаемость основных прав и свобод (ч. 2 ст. 19).

Гарантии правового статуса. Гарантии – это система социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав, свобод и интересов.

Юридические гарантии представляют собой особую систему юридических средств и способов охраны и защиты прав человека и гражданина. Прежде всего, речь идет об обязанности государства обеспечить личности право на судебную защиту, все иные способы, не запрещенные законом, а также право на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, на доступ к правосудию и на компенсацию причиненного ущерба.

Среди юридических гарантий прав личности следует различать гарантии реализации и гарантии охраны. К первой группе относятся: пределы прав и свобод, их конкретизация в текущем законодательстве; юридические факты, с которыми связывается обладание ими и непосредственное пользование; процессуальные формы реализации; меры поощрения и льготы для стимулирования правомерной и инициативной их реализации.

Вторую группу юридических гарантий составляют конституционный контроль и надзор; меры защиты и меры ответственности виновных за нарушение прав и свобод личности; процессуальные формы осуществления контроля и надзора; средства предупреждения и профилактики нарушений прав личности и другие правовые средства.

Главный принцип построения системы юридических гарантий прав человека и гражданина – всеобщность защиты прав, свобод и законных интересов всеми способами, не противоречащими закону.

Закрепление гарантий в Конституции и текущем законодательстве составляет правовую основу деятельности государственного механизма, обеспечивающего восстановление нарушенных прав и свобод, создающего возможности их реализации.

В системе гарантий правового статуса особо следует выделить должность Уполномоченного по правам человека, предусмотренную п. «д» ст. 103 Конституции Российской Федерации. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹ указывает, что данная должность учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

¹Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.



.....
Контрольные вопросы по лекции 7
.....

1. Дайте понятие правового статуса личности.
2. Каково соотношение понятий «человек», «личность» и «гражданство»?
3. Назовите структурные элементы правового статуса личности.

8 Гражданство Российской Федерации

1. *Понятие и основные принципы гражданства Российской Федерации.*
2. *Основания и порядок приобретения гражданства.*
3. *Основания и порядок прекращения гражданства.*

8.1 Понятие и основные принципы гражданства Российской Федерации

Гражданство является одним из элементов правового статуса личности. Объем прав, свобод и обязанностей того или иного лица находится в прямой зависимости от гражданства. В соответствии с ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

Из ч. 1 ст. 6 и п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации следует, что законодательство о федеральном гражданстве относится к ведению России и основной нормативный акт, который призван регулировать вопросы гражданства, должен иметь ранг федерального закона. В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»¹ под гражданством понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерации, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Гражданство – это правовое состояние, характеризующееся, во-первых, общим правовым нормированием. Основным нормативным актом, регулирующим отношения гражданства, является Федеральный закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г., который заменил действовавший прежде Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г.

Во-вторых, гражданство характеризуется индивидуальным документальным оформлением гражданства каждого человека (паспорт, свидетельство о рождении, иной документ, содержащий указание на гражданство).

Гражданство характеризуется устойчивым характером. Это означает, что отношения гражданства существуют постоянно, как правило, от рождения до

¹Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

смерти гражданина, имеют общий порядок прекращения, не допускающий одностороннего расторжения гражданства. Прекращение отношений гражданства по ходатайству гражданина требует согласие государства, оформляемого в соответствующем индивидуальном акте уполномоченного на то органа. По инициативе государства в настоящее время они вообще не могут быть расторгнуты.

Исходные начала, посвященные гражданству, помещены в гл. 1 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ними гражданство можно рассматривать как одну из характеристик не только статуса личности в стране, но и конституционного строя в целом.

Основные принципы гражданства, установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» (ст. 4):

1. Гражданство Российской Федерации является единым. В силу федеративного устройства России этот принцип является одним из важнейших и поэтому закрепляется в гл. 1 Конституции Российской Федерации (ст. 6).
2. Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований приобретения. Законодательство не устанавливает никаких особенностей в правовом статусе лиц, ставших гражданами Российской Федерации по различным основаниям. Равенство гражданства следует понимать в том плане, что все лица, имеющие гражданство Российской Федерации, имеют одинаковый конституционно-правовой статус, обладают в равной мере правами, свободами, несут обязанности, вытекающие из российского законодательства. Не имеет правового значения и время приобретения гражданства, т. е. исключено установление льгот и преимуществ, обусловленных длительностью (пожизненностью) состояния в российском гражданстве. Становясь российским гражданином, человек с первого дня имеет такой же объем прав и обязанностей, как и другие граждане Российской Федерации. Некоторые отклонения возможны лишь в экстраординарных ситуациях, но и тогда гражданство является «скрытым» фактором. Например, согласно ст. 81 Конституции Российской Федерации Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Речь идет не о том, что человек должен не менее 10 лет состоять в рос-

сийском гражданстве, чтобы претендовать на президентский пост. Конституция говорит о другом: имеющий гражданство Российской Федерации должен проживать на нашей территории не менее 10 лет. Конечно, 10-летний стаж пребывания в гражданстве Российской Федерации и проживания в Российской Федерации могут совпадать. Однако если человек является гражданином Российской Федерации даже по рождению, но проживает в другой стране, он не вправе претендовать на пост президента, пока не приедет на Родину и не проведет на ее территории в общей сложности более 10 лет.

3. Гражданство Российской Федерации носит открытый и свободный характер. Во-первых, это выражается в том, что каждый человек имеет право на гражданство. В соответствии с международными нормами о правах человека Россия стремится к сокращению числа лиц без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства. Во-вторых, свободный характер гражданства проявляется в том, что закрепляется право изменять гражданство. Присущая гражданству устойчивость связей лица и государства не означает насильственного, принудительного удержания человека в гражданстве.
4. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства. Лишение гражданства – это расторжение гражданских связей по инициативе государства, в одностороннем порядке, не предусматривающее в качестве условия согласие гражданина. Запрет в Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 6) и в Законе (ч. 4 ст. 4) лишать человека гражданства вытекает из права человека на гражданство, двустороннего характера связи между человеком и государством, что предполагает расторжение этой связи как той, так и другой стороной только по взаимному согласию.
5. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Такая возможность предоставляется в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 1 ст. 62 Конституции Российской Федерации, ст. 6 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

8.2 Основания и порядок приобретения гражданства

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. (ст. 11) определяет, что гражданство Российской Федерации приобретается: а) по рождению; б) в результате приема в гражданство; в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации; г) по иным основаниям, предусмотренным данным законом или международным договором Российской Федерации.

Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению. Согласно ст. 12 Закона ребенок, родители которого на момент его рождения состоят в гражданстве Российской Федерации, является гражданином Российской Федерации независимо от места рождения. В международном праве и конституционном праве это именуется «принципом крови» – в отличие от «принципа почвы», по которому ребенок может считаться гражданином той страны, на территории которой он родился, независимо от того, что оба его родителя являются гражданами другого государства.

«Принцип крови» наше законодательство трактует в плане государственной принадлежности родителей, а отнюдь не их национальности. Это следует учитывать в связи с тем, что некоторые страны (например, Израиль) готовы считать своими гражданами всех лиц соответствующей национальности независимо от того, где они родились и проживают.

В случае разного гражданства родителей, когда один из них на момент рождения ребенка состоит в гражданстве Российской Федерации, вопрос о гражданстве ребенка решается так:

- если другой родитель – лицо без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, либо место его нахождения неизвестно, ребенок является гражданином Российской Федерации независимо от места рождения; здесь российское гражданство, исходя из интересов ребенка, получает перевес;
- если другой родитель имеет иностранное гражданство, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если он родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства.

Хотя Россия чаще всего придерживается «принципа крови», в определенных ситуациях действует «принцип почвы», когда рождение ребенка на территории Российской Федерации предопределяет его гражданство: ребенок, родив-

шийся на территории Российской Федерации у родителей, состоящих в гражданстве других государств или лиц без гражданства, является гражданином Российской Федерации, если эти государства не предоставляют ему своего гражданства (п. «г» ч. 1 ст. 12); находящийся на территории Российской Федерации ребенок, оба родителя которого неизвестны, является гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения – ч. 2 ст. 12 (имеются в виду случаи, когда ребенка подкинули, и, например, по цвету его кожи можно предположить, что родители или один из них имеют иностранное происхождение).

Прием в гражданство Российской Федерации в общем порядке. Согласно ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. дееспособное лицо, достигшее 18-летнего возраста и не состоящее в гражданстве Российской Федерации, может обратиться с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке.

Условиями приема в гражданство Российской Федерации являются:

- 1) постоянное проживание на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлением в течение пяти лет непрерывно;
- 2) обязательство соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации;
- 3) наличие законного источника средств к существованию;
- 4) наличие заявления об отказе от имеющегося у них гражданства;
- 5) владение русским языком (порядок определения уровня знаний языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, которое утверждено Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г.¹).

Срок проживания на территории Российской Федерации может быть сокращен до одного года при наличии следующих оснований:

- а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

¹Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 (в ред. от 24 октября 2018 г., с изм. от 29 апреля 2019 г.) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4571.

- б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;
- в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом¹.

Период проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года.

Прием в гражданство в упрощенном порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве, если указанные граждане и лица:

- а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;
- б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства.

В соответствии с ч. 2 ст. 14 иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания, установленного п. «а» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве. В соответствии с ч. 2.1 той же ст. 14 иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка в соответствии со ст. 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», также вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.

Вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г.

¹Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. 1993. 20 марта. № 54.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российской Федерации из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве, если они до 1 января 2009 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации.

В гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «в», «г» и «д» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве, и без представления вида на жительство ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории Российской Федерации.

В гражданство Российской Федерации принимаются в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве, ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства:

- а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства Российской Федерации. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;
- б) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство Российской Федерации, – по заявлению этого родителя;
- в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, – по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации;
- г) ребенок, помещенный под надзор в российскую организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации;
- д) недееспособное лицо, помещенное под надзор в российскую образовательную организацию, медицинскую организацию, организацию, оказывающую социальные услуги, или иную российскую организацию, за

исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»¹.

В случае если иностранные граждане и лица без гражданства, являющиеся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом², и члены их семей имеют регистрацию по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для постоянного проживания в соответствии с указанной Государственной программой, они могут быть приняты в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий, предусмотренных п. «а», «в» и «д» ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации».

Восстановление в гражданстве

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве в соответствии с ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве. При этом срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

Отклоняются заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, поданные лицами, которые:

- а) выступают за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создают угрозу безопасности Российской Федерации;
- б) участвуют либо участвовали в международных, межнациональных, межтерриториальных или иных вооруженных конфликтах, либо в совершении в ходе таких конфликтов действий, направленных против российского контингента миротворческих сил и препятствующих исполнению им своих миротворческих функций или направленных про-

¹Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.

²Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. от 31 мая 2019 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.

- тив Вооруженных Сил Российской Федерации, либо в совершении террористических актов, осуществлении экстремистской деятельности или в подготовке совершения таких актов, в осуществлении такой деятельности за пределами Российской Федерации в отношении граждан Российской Федерации, представительств Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях, представительств субъектов Российской Федерации и их сотрудников;
- в) участвуют либо участвовали в совершении или в подготовке к совершению противоправных действий, содержащих хотя бы один из признаков экстремистской деятельности, за осуществление которой законодательством Российской Федерации предусмотрена уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность, либо иных действий, создающих угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;
 - г) имеют ограничения на въезд в Российскую Федерацию в связи с тем, что они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или передавались Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо в связи с принятием в отношении лица решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации (до истечения установленных сроков ограничения на въезд в Российскую Федерацию);
 - д) использовали при подаче заявления подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;
 - е) состоят на военной службе, на службе в органах безопасности или в правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
 - ж) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;
 - з) преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

- и) осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Оптация. Согласно ст. 17 Закона от 31 мая 2002 г. о гражданстве при изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором, лица, проживающие на территории, изменившей государственную принадлежность, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и в сроки, определяемые международным договором Российской Федерации¹.

8.3 Основания и порядок прекращения гражданства

В соответствии со ст. 18 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из гражданства, а также по иным основаниям, предусмотренным данным законом или международным договором Российской Федерации.

Выход из российского гражданства. Выход из гражданства может иметь место по ходатайству гражданина. Оно подается на имя Президента Российской Федерации через органы внутренних дел внутри Российской Федерации или консульские учреждения Российской Федерации за границей; выход из гражданства оформляется указом Президента, который касается либо одного человека, либо группы лиц, но при этом персонально каждого.

Итак, Закон связывает выход из гражданства Российской Федерации исключительно с личным обращением человека. Однако одного желания недостаточно. Требуется решение компетентных государственных органов.

Выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации:

- а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

¹См., например, Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

- б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;
- в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Отмена решения о приеме в гражданство. Закон о гражданстве предусматривает и такой способ прекращения гражданства, как отмена решения о приеме в гражданство. Согласно ст. 22 решение о приеме в гражданство Российской Федерации отменяется в отношении лица, которое приобрело гражданство Российской Федерации на основании заведомо ложных сведений и фальшивых документов. Факт представления заведомо ложных сведений и фальшивых документов устанавливается в судебном порядке. Отмена решения о приеме в гражданство не освобождает данное лицо от установленной законом ответственности.

Основанием прекращения российского гражданства могут быть территориальные изменения. Если часть территории Российской Федерации отходит другому государству, проживающим на ней лицам разрешается в течение установленного срока определиться – остаются ли они в гражданстве Российской Федерации или приобретают новое. Таким образом, они имеют право на выбор гражданства (оптацию). Обычно в таких случаях лицам надо заявить, что они сохраняют российское гражданство, иначе не сделавшие этого лица в общем порядке переходят в гражданство другого государства, которое и оформит им затем новые документы.



..... Контрольные вопросы по лекции 8

1. Дайте определение гражданства.
2. Назовите основания приобретения гражданства.
3. Назовите основания прекращения гражданства.

9 Конституционно-правовой статус иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев

1. *Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.*
2. *Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.*

9.1 Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами России. Исключения возможны только в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Основным нормативным актом, определяющим правовое положение иностранных граждан, является Федеральный закон от 25 июля 2005 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. Кроме того, данный закон регулирует отношения между иностранцами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранцев в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Наряду с этим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с законом иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Под лицом без гражданства понимается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства)

¹Федеральный закон от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

иностранного государства. Понятие «иностраный гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Иностранцев можно разделить на две категории: постоянно проживающие и временно пребывающие в Российской Федерации. К постоянно проживающим относятся сотрудники дипломатических и консульских представительств и члены их семей, а также постоянно проживающие в России иностранные граждане, получившие вид на жительство. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане – лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в России иностранного гражданина, прибывшего в Российской Федерации в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока временного пребывания, установленного законом или международным договором Российской Федерации, за исключением случаев, установленных законом.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг) с соблюдением требований закона, продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российской Федерации.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, если иное не установлено законом. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по заявлению временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина, либо по заявлению, поданному иностранным

гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

Разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в случаях, установленных в законе.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание.

До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство. Вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случаях, установленных в законе.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- 2) разрешение на временное проживание;
- 3) вид на жительство;
- 4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта Российской Федерации.

Иностранцам – сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением ограничений, предусмотренных законом.

Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом. Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу.

Иностраннй гражданин не имеет права:

- 1) находиться на муниципальной службе;
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации¹;
- 3) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- 4) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;
- 5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- 6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Иностраннне граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу). Иностраннне граждане могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

9.2 Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации

Вследствие распада СССР и возникших в связи с этим межнациональных проблем в Российской Федерации обострилась проблема миграции, которая выражается в перемещении большого числа лиц из других стран в Россию, а также в вынужденном переселении большого числа граждан внутри нее. Это порождает необходимость решения сложных вопросов гражданства и обеспечения прав человека. Правовой статус таких лиц определяется федеральными законами «О беженцах»² и «О вынужденных переселенцах»³.

¹Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2207.

²Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. 1993. 20 марта. № 54.

³Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5110.

Правовой статус беженца определяется несколькими факторами:

- 1) беженец – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации;
- 2) беженец находится вне страны своей гражданской принадлежности;
- 3) беженец – лицо, которое покинуло страну своей гражданской принадлежности в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;
- 4) беженец не может (или не желает) пользоваться ее защитой вследствие таких опасений.

Беженцем не может быть признано лицо, совершившее преступление против мира, человечности, военное преступление или другое тяжкое преступление не политического характера. Правовой статус беженцев регулируется Международной конвенцией о статусе беженцев, принятой 28 июля 1951 г.¹, к которой Россия присоединилась в 1992 г.²

Лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем и достигшее восемнадцати лет, обязано лично или через уполномоченного на то представителя обратиться с ходатайством в письменной форме в соответствующий компетентный орган. При наличии достаточных оснований ему выдается свидетельство, предоставляющее ряд прав (проживать в центре временного размещения, получать питание, пользоваться медицинской помощью, получать пособие).

Федеральная миграционная служба принимает решение о признании лица беженцем и выдает ему удостоверение, на основании которого лицо пользуется правами российского гражданина, а также некоторыми льготами по налогам и сборам. Лицо признается беженцем на срок до трех лет. При сохранении в государстве гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) лица обстоятельств, предусмотренных пп. 1 п. 1 ст. 1 закона о беженцах срок признания беженцем продлевается данному лицу на каждый последующий год.

¹Конвенция о статусе беженцев (Вместе с «Комментарием», «Образцом проездного документа») (Заключена в г. Женеве 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

²Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 № 3876-1 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 49. Ст. 2863.

Статус беженца позволяет работать по найму или заниматься предпринимательской деятельностью, приобретать в собственность недвижимое имущество (на условиях для иностранных граждан), ходатайствовать о получении российского гражданства (ст. 8). Кроме прав данная статья устанавливает и ряд обязанностей: соблюдение Конституции и федеральных законов, своевременно прибывать в центр временного размещения, соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения, сообщать о намерении переменить место пребывания и т. д.

Беженец не может быть возвращен против его воли в страну, которую он покинул, но он при определенных условиях утрачивает статус беженца: при получении гражданства России или другого государства, выезде за пределы России на постоянное жительство, при умышленном представлении ложных сведений, добровольном принятии защиты государства, территорию которого он был вынужден покинуть (ст. 9).

Вынужденными переселенцами признаются граждане Российской Федерации, покинувшие место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Правовой статус вынужденных переселенцев во многом схож с правовым статусом беженцев. Практически в той же мере определены обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев, гарантии их прав и т. д.



Контрольные вопросы по лекции 9

1. Охарактеризуйте правовой статус иностранного гражданина.
2. Кто признается беженцем в соответствии с законодательством?

10 Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина

1. *Понятие и классификация конституционных прав и свобод.*
2. *Основные (конституционные) права и свободы человека и гражданина.*
3. *Конституционные обязанности человека и гражданина.*
4. *Гарантии прав и свобод человека и гражданина.*

10.1 Понятие и классификация конституционных прав и свобод

Реформа правовой системы, которая началась в 1991 г., главной целью ставила признание и гарантированность прав человека и гражданина. 22 ноября 1991 г. в России была принята Декларация прав и свобод человека и гражданина, полностью соответствующая Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Международному пакту о гражданских и политических правах. Таким образом, была воспринята общая концепция прав человека, развитая в этих международных актах. Подписав 10 июля 1992 г. в Хельсинки Декларацию «Надежды и проблемы времени перемен»¹, Российская Федерация подтвердила свои обязательства соблюдать Заключительный акт СБСЕ 1975 г.² в области прав человека.

Во исполнение этих обязательств 21 апреля 1992 г. содержание раздела II «Государство и личность» действовавшей в то время Конституции Российской Федерации было заменено, с незначительными коррективами, положениями Декларации прав и свобод человека и гражданина. Однако новый по содержанию раздел не был достаточно органично связан с остальным текстом Конституции.

В принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции права и свободы человека и гражданина провозглашены в числе основ конституционного строя. Гл. 2 Конституции Российской Федерации конкретизирует положение ст. 2 о человеке, его правах и свободах как высшей ценности. Человек признан источником своей свободы, существующей не по соизволению государства.

Обладание правами и свободами, на которые не может посягать государство, обеспечивает индивиду возможность быть самостоятельным субъектом,

¹ Действующее международное право : в 3 т. Т. 1. М., 1996.

² Там же.

способным самоутвердиться в качестве достойного члена общества. Вместе с тем отношения личности и государства не исчерпываются обязанностью государства не посягать на права человека. Гражданин вовлечен в устойчивую политико-правовую связь с государством, состоящую из взаимных прав и обязанностей. Лица, постоянно проживающие на территории конкретного государства, жизненно заинтересованы в обладании статусом гражданина. И государство, утвердившееся на основе права и демократии, может наиболее эффективно обеспечить права и свободы граждан.

Российское государство, зафиксировав права человека и гражданина в Конституции, обязуется через деятельность органов власти, управления, суда, прокуратуры, охраны правопорядка осуществлять их реализацию и защиту.

Содержание гл. 2 Конституции России соответствует общепризнанному в международном праве перечню прав и свобод. В совокупности они составляют систему гражданских (личных), политических, социальных, экономических, культурных прав и свобод.

В правовой теории и практике гражданские (личные) права понимаются как свобода человека принимать решения независимо от государства. Духовная и физическая свобода человека от контроля государства (в виде свободы совести, свободы слова и убеждений, свободы передвижения) исторически сформировалась раньше других свобод. Поскольку обвинение в преступлении часто связано с наказанием в виде лишения свободы, права в этой сфере исторически также оформились рано, среди них – право считаться невиновным до приговора независимого суда, право оспорить в суде заключение под стражу, недействительность доказательств, полученных под пыткой.

Политические права – это свобода граждан формировать органы государственной власти и самоуправления и участвовать в их деятельности.

Экономические права в своей основе связаны с правом собственности, охватывают свободу человеческой деятельности в сфере производства, обмена, распределения и потребления товаров и услуг.

Социальные права сформировались позже других – в течение XX в. Они затрагивают область наемного труда. Это свобода заключения трудовых договоров, право на отдых, на пособие по нетрудоспособности, право на пенсию и т. д.

Культурные права связаны со свободой доступа к духовным и материальным ценностям, созданным человеческим сообществом.

Кроме прав и свобод Конституция Российской Федерации устанавливает ряд обязанностей. Под обязанностями понимается необходимое должное поведение личности: не посягать на права и свободы других лиц, уважать конституционный демократический строй своей страны, общественную мораль.

Целостность системы прав человека и гражданина обусловлена единством принципов равноправия и социальной справедливости. Принцип равноправия сформировался в период антифеодальных революций. Это прежде всего равенство в обладании всем объемом исходных прав человека, закрепленных в законе, перед которым все равны. Принцип равноправия обогащался в ходе исторического развития новыми аспектами – равенством мужчин и женщин, рас, национальностей. Равноправие утвердилось в истории как вид равенства, не совпадающий с фактическим равенством в области собственности, материальных, социальных и духовных благ. Несовпадение равноправия и фактического равенства ведет к определенным классовым и групповым противоречиям. Опыт социальных революций XX в. привел демократическое международное сообщество к пониманию опасности абсолютного абстрагирования равноправия от других видов равенства.

Принцип взаимодействия различных видов равенства нашел свое выражение в принципе справедливости, ставшем основой социальных, экономических и культурных прав. Международное право признало равноценность обоих принципов, в соответствии с которыми область прав и свобод продолжает динамично развиваться в наше время.

Свобода личности в современную технотронную эпоху конкретизируется в новых правах, например, на получение информации от государства. Готовятся новые конвенции по вопросам экологической и ядерной безопасности. В ряде стран и на международном уровне идет борьба за признание права на жизнь с момента ее зарождения.

Во многих статьях Конституции (ст. 26–29, 39–46 и др.) используется определение «каждый». Это значит, что эти статьи учитывают также права граждан других государств и лиц без гражданства. Вместе с тем отдельные права и обязанности, зафиксированные в статьях Конституции, касаются только граждан России (избирательное право, обязанности военной службы).

Вместе с тем ч. 3 ст. 55 допускает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина при определенных условиях. Такие ограничения объективно обусловлены тем, что человек живет в обществе и свобода личности про-

является во взаимодействии с другими людьми. Поэтому свобода, права индивида не могут быть абсолютными, ничем не ограниченными. Каждый имеет обязанности перед другими людьми, перед обществом, государством. Возможность ограничения прав и свобод при определенных условиях предусмотрена и в международно-правовых документах, в частности в ст. 29 Всеобщей декларации прав человека.

В ч. 3 ст. 55 Конституции сформулированы три взаимосвязанных условия. Права и свободы могут быть ограничены – первое – только федеральным законом, второе – в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, третье – только в той мере, в какой это необходимо в указанных целях.

Первое условие вполне определенное – лишь законодатель посредством федерального закона может установить то или иное ограничение. Таким правом не обладают ни федеральное правительство, ни другие институты исполнительной власти, ни субъекты Федерации, учитывая, что регулирование прав и свобод человека и гражданина отнесено Конституцией к ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71). Среди федеральных законов, которыми установлены конкретные ограничения прав и свобод, можно назвать, например, законы «О чрезвычайном положении»¹, «О полиции»², «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации»³ и др.

Два других названных условия сформулированы в весьма общей форме, хотя и дают определенный ориентир законодателю. При этом важно обеспечить адекватность меры ограничения права или свободы тем конкретным целям, во имя достижения которых устанавливается ограничение, чтобы не допустить произвола, гарантировать правовую защиту от злоупотреблений. Здесь многое зависит от правильной оценки законодателем сложившейся ситуации, степени опасности, угрожающей основам конституционного строя, нравственности и т. п.

¹Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

²Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

³Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

10.2 Основные (конституционные) права и свободы человека и гражданина

К основам правового статуса личности относятся конституционно закрепленные права и свободы. Они составляют относительно небольшую часть всех прав и свобод.

Причины, по которым одни права и свободы закрепляются в Конституции Российской Федерации, другие – в текущем законодательстве, не произвольны. Можно выделить следующие причины, от которых зависит выбор того или иного уровня правовых актов для закрепления прав и свобод.

1. Значимость данного права и данной конституционной свободы для человека и общества. Для человека они являются условием достойного и свободного его существования, естественным правом на участие во вопросах устройства и управления тем обществом, членом которого человек состоит; экономической и социальной предпосылкой для удовлетворения его жизненно насущных материальных и духовных потребностей. Для государства и общества значимость конституционно закрепленных прав и свобод выражается в том, что именно реализация этих прав и свобод означает претворение в жизнь сущностных свойств государства как демократического и правового.
2. Изначальный или производный характер принадлежности человеку данного права и данной свободы. Ст. 17 Конституции указывает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Именно такого рода права и свободы относятся к конституционным.
3. Особые юридические свойства основных прав и свобод, специфика их реализации. Они составляют ядро правового статуса личности, лежат в основе всех других прав и свобод; характеризуются всеобщностью, они равны и едины для всех без исключения, соответственно для каждого человека и для каждого гражданина; отличаются особым механизмом реализации. Все другие права и свободы могут стать достоянием человека и гражданина в процессе реализации его правоспособности через участие в конкретном правоотношении; имеют высшую юридическую силу; обеспечиваются повышенной правовой охраной: конституционные нормы, их закрепляющие, не могут быть изменены в рамках действующей Конституции, без принятия новой и пр.

Указанные выше свойства характеризуют понятие основных прав и свобод человека и гражданина. Итак, конституционные права и свободы человека и гражданина – это его неотъемлемые права и свободы, принадлежащие ему от рождения, защищаемые государством и составляющие ядро правового статуса личности.

Гл. 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина», включает 48 статей, подавляющая часть которых посвящена конкретным правам и свободам. Они представляют собой определенную систему, имеющую логические основания, отражающую специфику самих этих прав и свобод, тех сфер жизнедеятельности человека и гражданина, которых они касаются.

Все они выступают как единое целое, что обусловлено единством исходных принципов, прежде всего, равноправия и социальной справедливости, вытекающих из теории естественного права. Следует отметить, что непредставление или нарушение каких-либо прав и свобод влечет за собой нарушение других прав и свобод. Права и обязанности также тесно взаимосвязаны между собой и должны корреспондировать друг с другом.

Права и свободы человека и гражданина прежде всего принято классифицировать на три группы: личные, политические, социально-экономические. Однако любая классификация прав и свобод является условной. Следует отметить, что возможна и другая классификация прав и свобод.

Так, например, права и свободы в соответствии с общепринятой классификацией подразделяются на социально-экономические, политические, гражданские, культурные и личные. Такое деление проводится как в мировой юридической практике, так и в национальных правовых системах, в том числе российской. Между всеми видами и разновидностями существует тесная взаимосвязь. Причем этот список постепенно пополняется по мере исторического прогресса общества. Поэтому в науке принято делить права на так называемые «поколения».

К правам «первого поколения» относятся личные и политические права. Они получили закрепление уже в первых буржуазно-демократических конституциях конца XVIII в. Права «второго поколения» – это социальные, экономические и, отчасти, права, появление которых вызвано упорной борьбой малоимущих слоев общества. Закрепление этих прав в конституциях и законах получило широкое распространение после волны революционных потрясений 1917 – начала 1920-х гг. Права «третьего поколения» заявили о себе в 1970-е гг. Эти права иногда называют «правами солидарности, поскольку они коллективны по своей сути, их появление вызвано глобальными угрозами человечеству: угрозой

экологической катастрофы, разрушительных военных конфликтов, экономической деградации целых частей света». К правам «третьего поколения» относятся: право на развитие, право на мир, право на здоровую окружающую среду, право на владение общим наследием человечества, права меньшинств.

Наряду с индивидуальными правами (правами человека) существуют право народа, право нации, право общности, ассоциации, то есть коллективные права. Они не являются естественными правами, поскольку формулируются по мере становления интересов той или иной общности или коллектива. Их нельзя рассматривать как сумму индивидуальных прав лиц, входящих в ту или иную общность или коллектив. Они имеют качественно иные свойства, определяемые целями и интересами коллективного образования. Однако, как бы ни были многообразны эти права, их правомерность должна неизменно проходить проверку «человеческим измерением» – правами индивида. Коллективные права никогда не должны игнорировать права человека, противоречить им либо подавлять их. Исключением являются чрезвычайные ситуации, представляющие угрозу жизни народа, нации.

Итак, права подразделяются на права человека, которые в свою очередь разделяются на абсолютные и относительные, и коллективные права.

Наиболее распространенным классификационным признаком в науке конституционного права является содержание прав и свобод человека и гражданина. Именно по этому признаку все они делятся одними авторами на личные права и свободы; политические, социально-экономические права и свободы; другими – на личные права и свободы; политические; экономические; социально-культурные права и свободы человека и гражданина.

В российском законодательстве такая последовательность была впервые воспроизведена в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. В действующей Конституции Российской Федерации 1993 г., основанной на новой концепции прав человека, перечень прав и свобод зафиксирован в той же последовательности: сначала указаны личные, затем политические, а потом социально-экономические права и свободы. Именно такова последовательность во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г.

Во всех предшествующих конституциях, вплоть до Основного Закона 1978 г., последовательность закрепления прав и свобод была иной. Сначала фиксировались социально-экономические, затем политические и личные права и

свободы. Это свидетельствовало об иной системе приоритетов, при которой личные права и свободы отодвигались как второстепенные.

Личные права и свободы

В действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. личные права и свободы (ст. 20–29) не только открывают главу о правах и свободах человека и гражданина, но и представлены в значительно более широкой степени, чем в предшествующих советских конституциях.

Специфические особенности личных прав и свобод заключаются в следующем:

- эти права и свободы являются по своей сущности правами и свободами человека, т. е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;
- эти права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;
- это такие права и свободы, которые необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью.

Согласно гл. 2 Конституции Российской Федерации 1993 г. к этой группе прав относятся: право на жизнь; право на свободу и личную неприкосновенность; неприкосновенность жилища; охрана частной собственности; тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; защита частной жизни лица; право определения национальности; право на пользование родным языком; свобода передвижения и места жительства; свобода совести.

Основным личным правом является право на жизнь (ст. 20 Конституции Российской Федерации). Подход к человеческой жизни как высшей социальной ценности пронизывает все отраслевое законодательство, содержащее в этом отношении самые различные нормы: об ответственности за преступления против жизни; о необходимой обороне; о правилах использования оружия; о запрещении медицинскому персоналу осуществления эвтаназии (удовлетворения просьбы больного об ускорении его смерти какими-либо действиями и средствами) и др. Следует отметить, что до 1997 г. у государства было право лишить человека жизни, назначив ему смертную казнь.

К личным правам также относится право на достоинство личности (ст. 21 Конституции Российской Федерации). Конституция устанавливает, что никто не

должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам. Отсутствие уважения к достоинству человека является преградой на пути его самоутверждения как личности, выявления его творческих, интеллектуальных способностей.

Включение нормы об уважении достоинства человека в Конституцию свидетельствует о том, что оно является правовой обязанностью должностных лиц и всех работников государственных структур. Однако жизнь показывает, что эта конституционная норма еще очень слабо реализуется практически.

Реальная правовая защита достоинства человека обеспечивается и рядом социально-экономических прав, например, правом на свободный труд при запрещении принудительного труда, правом на социальное обеспечение, гарантирующим достойный уровень жизни. В развитие конституционных норм достоинство личности охраняется нормами ряда отраслей права, вплоть до уголовного, предусматривающего такие составы преступлений против чести и достоинства, как клевета и оскорбление.

Значительное место в системе личных прав занимают права на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 22–25 Конституции Российской Федерации). Право на свободу и личную неприкосновенность означает свободу человека, право самостоятельно определять свои поступки, располагать собой, своим временем.

Незаконное лишение свободы квалифицируется в уголовном законодательстве как акт насилия – физического или психического. Однако существуют ситуации, требующие принудительного ограничения свободы или неприкосновенности. Такого рода действия должны основываться на законе.

К основным принудительным способам ограничения свободы гражданина относятся: арест, заключение под стражу и содержание под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступления; принудительное лечение психически больных, представляющих опасность для себя и окружающих; временная изоляция и лечение больных, страдающих тяжелыми инфекционными заболеваниями; направление несовершеннолетних в интернаты, спецшколы и т. п.

В демократическом государстве ограничение свободы во всех этих случаях допускается, как уже отмечалось, на основе закона и только по судебному решению.

Тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений является одной из основных гарантий права на охрану частной и деловой жизни. Это право предусмотрено международными нормами, закреплено почти во всех современных конституциях, включая Конституцию Российской Федерации (п. 2 ст. 23). Ограничение этого права допускается только на основании закона и судебного решения.

Право на неприкосновенность жилища означает, что никто не может без законного основания войти в жилище против воли проживающих в нем лиц.

Таким образом, неприкосновенность жилища фигурирует в качестве одного из аспектов свободы личности. Неприкосновенность жилища нельзя считать абсолютной и беспредельной: во всех странах этот принцип сопровождается ограничительными оговорками.

В отдельных случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, Законом об оперативно-розыскной деятельности допускается вторжение в жилище без согласия проживающих в нем лиц, например в целях раскрытия преступления и установления истины по уголовному делу, пресечения правонарушений, борьбы со стихийными бедствиями и т. п.

Конституция Российской Федерации также в ч. 2 ст. 27 признает право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно выезжать за ее пределы и право гражданина беспрепятственно возвращаться в нее. Указанное право является существенным элементом свободы самоопределения личности, условием профессионального и духовного развития человека, его достойной жизни, а компетентные органы власти уполномочены зарегистрировать этот факт.

Вместе с этим данное право не носит абсолютного характера – свобода передвижения может стать объектом предусмотренных законом ограничений, необходимых для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения либо прав и свобод других лиц.

Это может касаться пограничной полосы, зон экологического бедствия, территорий, где введено чрезвычайное или военное положение.

Одной из фундаментальных духовных свобод является свобода совести. Свобода совести в этическом плане – это право человека мыслить и поступать в соответствии со своими убеждениями, его независимость в моральной самооценке и самоконтроле своих поступков и мыслей. Государство, его органы и должностные лица не вправе вмешиваться в вопросы определения гражданами

своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений. Каждый гражданин может свободно высказывать и распространять религиозные взгляды и убеждения в устной, печатной и любой другой форме. В Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹ предусмотрена широкая система гарантий реализации принадлежащей каждому свободы совести.

Таким образом, специфика личных прав и свобод заключается в том, что это именно те права, которые присущи любому человеку от рождения, не связаны с понятием гражданства. Все эти права определяют свободу человека в его личной жизни, его юридическую защищенность от какого-либо незаконного вмешательства – ограждение автономии личности.

Политические права и свободы

В отличие от личных прав и свобод, которые по своей сути принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы связаны с обладанием гражданством государства. Связь политических прав и свобод, однако, не означает, что они вторичны, производны от воли государства.

Политические права и свободы выступают как естественные права и свободы каждого гражданина демократического государства. В силу такого их характера эти права и свободы нельзя рассматривать в качестве установленных, предоставленных государством. Так же, как и личные права и свободы человека, государство признает, соблюдает и защищает политические права и свободы. Это прямо закреплено в ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Реализация политических прав и свобод позволяет гражданам участвовать в политической жизни страны, в управлении государством. Формами непосредственного осуществления гражданами политической власти являются: референдумы, всенародное голосование по вопросам государственной и местной жизни, все виды участия в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60). Думается, эта норма касается, прежде всего, политических прав и свобод.

¹Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

В собственном смысле слова «политические права отражают возможность участвовать в политической жизни и осуществлении государственной власти». Но по существу они значительно шире, чем зафиксированное в ст. 32 Конституции Российской Федерации «право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». Их подкрепляет целый ряд других конституционных прав и свобод: ст. 29 (свобода мысли и слова); ч. 4 и 5 ст. 29 (право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также свобода массовой информации); ст. 30 (право на объединение); ст. 31 (право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование); ст. 28 (свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними); ст. 33 (право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления).

Наиболее общим, объединяющим все другие политические права и свободы является право участвовать в управлении делами государства (ст. 32 Конституции). Право каждого члена любого сообщества, ассоциации, в том числе государственной, участвовать в управлении общими делами – неотъемлемое демократическое начало в ее организации.

Право, закрепленное в ст. 32 Конституции, адресовано каждому гражданину, а не политически организованной совокупности граждан, ассоциированных как народ, ибо народ не участвует в управлении, а осуществляет власть, является субъектом этой власти (ст. 3 Конституции).

Рассматриваемое право осуществляется в различных формах как непосредственно, так и через представителей. Непосредственными формами являются участие граждан в референдуме, а также реализация их права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Действующее законодательство о референдуме и выборах обеспечивает самые широкие гарантии реализации этих прав граждан. Референдум и выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», помимо Конституционного Собрания (в случае,

предусмотренном ч. 3 п. 135 Конституции) только гражданам принадлежит инициатива проведения референдума¹.

Участие граждан в управлении делами государства осуществляется также путем их воздействия на деятельность представительных органов всех уровней – своих депутатов, через различные формы выражения общественного мнения о руководстве государственными делами, о направлениях политики государства, о его деятельности, связанной с удовлетворением социальных потребностей общества.

Важной формой участия граждан в осуществлении власти на местах является местное самоуправление. Однако думается, эффективность реализации названных политических прав связана с активностью, инициативой граждан, зависящих в свою очередь от уровня политической и правовой культуры и многих других факторов.

Ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации устанавливает право равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Гарантии прав предусмотрены в Федеральном законе от 24 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»², которым устанавливается равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Важным правом, связанным с участием граждан в управлении делами государства, является закрепляемое за каждым право на объединение, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов (ст. 30 Конституции Российской Федерации). Это право дает гражданам возможность использовать в указанных целях различные формы совместной деятельности, объединять свои усилия для осуществления тех или иных задач.

¹Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

²Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

Также ч. 2 ст. 30 Конституции Российской Федерации устанавливает гарантию – никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Надзор за соблюдением законов общественными объединениями возложен на прокуратуру Российской Федерации. В случаях нарушения законодательства об общественных объединениях соответствующее объединение несет ответственность согласно закону. Если общественное объединение своими действиями нарушает закон или иной устав, руководящему органу этого объединения может быть вынесено письменное предупреждение органом, зарегистрировавшим его устав, или прокурором. Если нарушение в установленном срок не устраняется, деятельность объединения может быть приостановлена. При повторном нарушении в течение одного года объединение может быть ликвидировано судом. В судебном порядке осуществляется ликвидация объединения при наличии оснований, предусмотренных в ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации.

Особое значение в системе общественных объединений, как и вообще в политической системе любого демократического государства, занимают политические партии. Политические партии создаются свободно, без разрешений органов государственной власти и должностных лиц. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозным принадлежностям. Гарантией осуществления деятельности политических партий является оказание государством на равных основаниях поддержки политическим партиям, в том числе финансовой.

Выражением социальной и политической активности граждан, их воздействия на процессы управления государством является право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции). Следует отметить, что это право в последние годы широко используется гражданами Российской Федерации.

Следует отметить, что многие формы участия граждан в управлении делами государства в настоящее время не используются в достаточной мере эффективно. С одной стороны, об этом свидетельствуют такие факторы, как низкая активность избирателей на выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления, слабый интерес к деятельности избранного ими представителя, депутата, незначительное участие в различные рода общественных формированиях. С другой стороны, препятствием к реализации прав граждан на участие в управлении государственными делами являются «высокий уровень бюрократизма в государственных органах, волокита, чрезмерная закрытость их

деятельности, отсутствие достаточно целенаправленной на развитие общественной активности граждан политики».

Социально-экономические и культурные права и свободы

Особую группу основных прав и свобод человека и гражданина составляют социально-экономические права и свободы. Это понятие охватывает комплекс прав: экономических, социальных и культурных.

Социально-экономические права (наряду с культурными) относятся к правам человека второго поколения. Они касаются поддержания и нормативного закрепления социально-экономических условий жизни индивида, определяют положение человека в сфере труда и быта, занятости, благосостояния, социальной защищенности с целью создания условий, при которых люди могут быть свободны от страха и нужды, а также призваны обеспечить физические, материальные, духовные и другие социально значимые потребности личности. Их объем и степень реализованности во многом зависят от состояния экономики и ресурсов, и поэтому гарантии их реализации по сравнению с гражданскими и политическими правами первого поколения менее развиты.

К социально-экономическим правам и свободам, закрепленным в Конституции, относятся свобода предпринимательской деятельности, право частной собственности, в том числе и на землю, свобода труда и право на труд в надлежащих условиях, право на отдых, охрана семьи, право социального обеспечения, право на жилище, право на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право пользования учреждениями культуры (ст. 34–44 Конституции Российской Федерации).

Важнейшее место в системе социально-экономических прав и свобод занимает право частной собственности (ст. 35 Конституции Российской Федерации). Его конституционное закрепление имело решающее значение в переходе страны на рельсы рыночной экономики.

Конституция Российской Федерации 1993 г. признание и защиту частной собственности, равно как и других форм, отнесла к основам конституционного строя, расширила гарантии ее охраны, в том числе судебными органами. В ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации установлено, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Конституция Российской Федерации 1993 г. также более четко сформулировала права человека в сфере труда, применительно к рыночной экономике. Основной упор сделан на закрепление свободы труда, его надлежащих условий и права человека свободно распоряжаться своим трудом. Думается, такое содержание прав в сфере труда объективно обусловлено изменением роли государства, переставшего быть единственным работодателем, единственным гарантом получения каждой работы. Однако это вовсе не означает устранения государства от обеспечения прав граждан в сфере труда.

Государство запрещает принудительный труд; закрепляет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; утверждает право на защиту от безработицы; признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Трудовой кодекс Российской Федерации развивает указанные положения Конституции Российской Федерации и в ст. 2 устанавливает, что исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации основными принципами правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

С трудовыми правами тесно связано право на отдых, которое сформулировано в ч. 5 ст. 37 Конституции Российской Федерации. Государство посредством закона устанавливает разумную продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемые ежегодные отпуска.

Социальное развитие общества в значительной степени зависит от статуса первичной ячейки общества – семьи, защищенности материнства и детства. В ст. 38 закреплена общая норма о том, что они находятся под защитой государства. Здесь же определены взаимные права родителей и детей. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. К числу таких прав относится и право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст. 39).

Конституционно закрепляется право на жилище (ст. 40). Оно включает: защиту жилища, в силу которой никто не может быть произвольно лишен жилища; поощрение органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства и создание условий для него; бесплатное или за доступную плату предоставление жилища малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, из государственных, муниципальных жилищных фондов. Поощряется кооперативное и индивидуальное жилищное строительство, на которое предоставляются ссуды, не облагаемые налогом.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41) предполагает бесплатность последней в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

В новых экономических условиях к делу охраны здоровья подключается дополнительно и частная система здравоохранения, развитию которой содействует государство. Однако отставание развития и финансирования всей социальной сферы в настоящее время резко отразилось и на реализации права граждан на охрану здоровья. Медицинские учреждения не в состоянии оказывать должную помощь больным из-за отсутствия во многих случаях необходимого оборудования, лекарств и других средств. Высокие цены на лекарства ограничивают возможности многих больных ими пользоваться.

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями (ст. 42). Понятие «окружающая среда» охватывает все компоненты природной сферы, потребителем которых является человек (вода, воздух и пр.), а также те, которые оказывают на него воздействие (шумы, вибрация и др.). Право на благоприятную окружающую среду, т. е. такую, которая не приносит вред человеку, тесно увязано с правами человека на жизнь, на охрану здоровья.

Государственная гарантия права на благоприятную окружающую среду заключается прежде всего в законодательном установлении системы нормативов ее качества, контроля за их соблюдением всеми субъектами, деятельность которых влияет на окружающую среду. Объектом охраны со стороны государства является не только человек, но и сама природная среда, строгое нормирование предельно допустимых норм ее использования, нагрузки на нее. Основной нормативный правовой акт, регулирующий отношения в данной сфере, – Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

К числу социально-экономических относится и право на образование (ст. 43). Конституция закрепила обязательность основного общего образования. Родители или лица, их заменяющие, обязаны обеспечить получение детьми этого образования. Развивается сфера и негосударственных учебных заведений и учреждений. Государство устанавливает стандарты обучения. Каждому гарантируется общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования; а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. Реализация этого права дает возможность получить общеобразовательную и профессиональную подготовку, необходимую для осуществления трудовой деятельности, для содержательной духовной жизни. В этом заинтересованы не только сам человек, но и государство, общество в целом в связи с потребностями развивающегося производства и других сфер в специалистах, способных в силу общей разносторонней подготовки овладеть сложными современными профессиями. Поэтому Конституция закрепила обязательность основного общего образования. Родители или лица, их заменяющие, обязаны обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43).

В соответствии со ст. 44 каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Государство гарантирует доступность всех достижений культуры для граждан, где бы они ни проживали. Это обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием и равномерным размещением культурно-просветительных учреждений на территории страны, развитием телевидения и радио, книгоиздательского дела и периодической печати, сети библиотек, расширением культурного обмена с зарубежными государствами.

Итак, гарантии социально-экономических прав и свобод во многом зависят от экономического состояния государства, развития экономики и ее ресурсов, что определяет их меньшую защищенность государством. Слабая поддержка науки и искусства государством в настоящее время снижает уровень реализации данных прав обществом.

Таким образом, под конституционными правами и свободами понимаются наиболее важные права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту.

Конституционные права и свободы являются главным элементом конституционных правоотношений. Эти правоотношения возникают между человеком (гражданином) и государством, порождая обязанность государства защищать и охранять основные и другие права и свободы каждого отдельного человека (гражданина). Он вправе не просить, а требовать защиты прав, которые государство признало естественными и неотъемлемыми.

В то же время Конституция связывает основные права и свободы с обязанностями человека и гражданина. Совокупность основных прав, свобод и обязанностей образует конституционно-правовой статус человека и гражданина. Этот статус и есть мера свободы, т. е. сочетание возможного и должного в поведении каждого человека.

Для государства и общества значимость конституционного закрепления прав и свобод выражается в том, что именно их реализация необходима для воплощения в жизнь тех свойств государства, что определяют его сущность как правового и демократического.

Кроме того, само существование государства, общества обеспечиваются совокупной деятельностью людей во всех сферах жизнедеятельности – экономической, политической, духовной. Так, без реализации права на свободу массовой информации (ч. 5 ст. 29) не могла быть создана независимая информационная среда, без реализации избирательных прав граждан – формирование структур управления обществом и т. д.

10.3 Конституционные обязанности человека и гражданина

Обязанности – это составная часть правового статуса личности. Они тесно связаны с правами и свободами человека и гражданина, и этим следует объяснить то обстоятельство, что обязанности закрепляются в гл. 2 Конституции России. Ч. 2 ст. 6 устанавливает, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности. Принцип равенства обязанностей в практическом плане означает, что ни один гражданин не должен освобождаться или уклоняться от обязанностей. Конституционно предусмотрены следующие обязанности: соблюдение Конституции; уважение прав и свобод других лиц; забота о детях и нетрудоспособных родителях; получение основного общего образования; забота о памятниках истории и

культуры; уплата налогов и сборов; сохранение природы и окружающей среды; защита Отечества.

10.4 Гарантии прав и свобод человека и гражданина

Под гарантиями понимаются правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Право может быть реализовано только тогда, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. По сути, гарантии и являются обязанностями, применительно к государству.

В Конституции Российской Федерации права и свободы закрепляются в различных формулировках. Некоторые права закреплены декларативно («каждый имеет право на жилище»), некоторые – как гарантия («гарантируется свобода массовой информации»). Различие формулировок не умаляет признания тех или иных прав граждан, поскольку Конституция имеет прямое действие, и само по себе закрепление того или иного права есть своеобразная его гарантия.

Конституция содержит специальные статьи (45–54), устанавливающие гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина. Эти гарантии условно могут быть разделены на две группы: общие гарантии и гарантии правосудия.

Общие гарантии

Конституция гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45). Это общее правило закрепляет обязанность государства различными правовыми средствами обеспечить защиту прав и свобод, осуществлять их регулирование. Полномочия законодательных органов по этим вопросам входят как в ведение Российской Федерации (регулирование и защита – п. «в» ст. 71), так и в совместное ведение Федерации и ее субъектов (п. «б» ст. 72). Гарантом прав и свобод выступает Президент Российской Федерации (ч. 2 ст. 80). Обязанность осуществлять меры по обеспечению прав и свобод входит в число полномочий Правительства Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 114). Эта функция составляет главное назначение судебной системы. Следовательно, в гарантировании прав и свобод участвует весь механизм государственной власти.

Наряду с обязанностью государства обеспечивать защиту прав и свобод существует право человека и самому защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). Способы защиты разнообразны:

обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование правозащитных организаций и т. д., вплоть до применения оружия.

Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Такая защита является наиболее эффективной и доступна каждому человеку, поскольку в суд могут быть обжалованы любые действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Процедура обращения граждан в судебные органы регулируется Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации¹.

Конституция также предоставляет каждому право обращаться с жалобой в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека – Комитет по правам человека ООН, Европейский Суд по правам человека (ч. 3 ст. 46). Это право обусловлено тем, что в соответствии со ст. 15 общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров являются составной частью правовой системы России. Данное право используется, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, т. е. жалоба может быть подана после отказа лицу во всех судебных инстанциях Российской Федерации.

Нарушение прав и свобод часто сопровождается причинением вреда человеку. Конституционная гарантия в таких случаях состоит не только в том, чтобы восстановить нарушенное право и обеспечить его реализацию, но и в возмещении причиненного человеку материального и морального вреда (ст. 53). Возмещение причиненного вреда регулируется гражданско-правовым законодательством и является гарантией, распространяющейся на любые нарушения прав и свобод.

В соответствии с ч. 2 ст. 55 в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Данная норма гарантирует незыблемость прав и свобод. В то же время Конституция допускает возможность ограничения прав и свобод (ч. 1 ст. 56). Но при этом необходимо учитывать, что ограничения не тождественны отмене или умалению прав и свобод и осуществляются только в той мере, в какой это необходимо в строго установленных Конституцией целях.

¹Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 22-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

Конституционные гарантии правосудия

Гарантия подсудности. Конституция устанавливает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Эта гарантия в равной мере распространяется как на уголовное, так и на гражданское судопроизводство. Важной гарантией демократического правосудия является суд присяжных (ст. 47).

Каждый человек имеет право на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48). Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 1996 г. по делу о проверке конституционности ст. 1 и 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» и в связи с жалобами ряда граждан, отметил следующее. Отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного им адвоката по мотивам отсутствия у последнего допуска к государственной тайне, а также предложение обвиняемому (подозреваемому) выбрать защитника из определенного круга адвокатов, имеющих такой допуск, обусловленные распространением ст. 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» на сферу уголовного судопроизводства, неправомерно ограничивает конституционное право гражданина на получение квалифицированной юридической помощи и право на самостоятельный выбор защитника. Указанные конституционные права в силу ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах¹.

Презумпция невиновности (ст. 49). Презумпция – признание факта достоверным, пока не доказано обратное. Только суд вправе признать лицо виновным в совершении преступления. Презумпция невиновности предполагает, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Кроме того, неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Ст. 50 Конституции содержит важную гарантию, предусматривающую, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. На всех стадиях уголовного процесса недопустимо использовать доказательства, полученные в нарушение закона. Каждый осужденный имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также просить о помиловании или смягчении наказания. Конституция устанавливает гарантии от самообвинения. Человека

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В. М. Гурджиянца, В. Н. Синцова, В. Н. Бугрова и А. К. Никитина» // Сборник законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1768.

нельзя принуждать к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным. От него также нельзя требовать свидетельств против супруга и близких родственников.

Если в результате злоупотребления властью человеку причинен моральный, физический или имущественный вред, то этот вред подлежит возмещению. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Конституция также устанавливает, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.



.....
Контрольные вопросы по лекции 10
.....

1. Назовите основания классификации прав и свобод человека и гражданина.
2. В чем состоит специфика личных прав и свобод человека и гражданина?
3. В чем состоит отличие прав и свобод человека от прав и свобод гражданина?
4. Назовите конституционно установленные обязанности человека и гражданина.

11 Федеративное устройство

1. *Принципы российского федерализма.*
2. *Конституционно-правовой статус Российской Федерации как федеративного государства. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.*
3. *Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.*

11.1 Принципы российского федерализма

Ст. 1 Конституции Российской Федерации определяет Россию как федеративное государство, а ст. 5 констатирует, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов равноправных субъектов Российской Федерации (см. презентацию к теме 11).

Ст. 5 Конституции Российской Федерации определяет основополагающие принципы, на которых строится российский федерализм.

1. Государственная целостность Российской Федерации. Государственная целостность – неотъемлемый признак суверенного государства. Государственная целостность федеративного государства гарантируется тем, что государственный суверенитет как верховенство и независимость государственной власти на всей своей территории и в международных отношениях принадлежит только Федерации, но не ее субъектам. Субъекты Федерации не имеют права выхода (сепарации) из Российской Федерации. Российской Федерации имеет единую территорию в пределах государственной границы, единое гражданство, Конституцию, единое экономическое пространство.

2. Единство системы государственной власти. Данный принцип означает как общие основы построения органов государственной власти Федерации и субъектов, так и проведение общей государственной политики.

Принцип единства системы государственной власти выражается прежде всего в единстве системы органов государственной власти. В соответствии со ст. 77 Конституции Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные ор-

ганы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В рамках единой системы органов исполнительной власти Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85 Конституции Российской Федерации).

Система органов судебной власти в Российской Федерации в большей своей части является централизованной. Согласно ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» к федеральным судам относятся Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов¹.

3. Провозглашение равноправия субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в ст. 5 закрепляет, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Российской Федерации (ч. 1), а также то, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Равноправие субъектов Российской Федерации означает равные возможности в обладании и осуществлении прав и обязанностей. Естественно, различные субъекты Российской Федерации обладают различными экономическими, социальными и политическими особенностями, что создает различие в их правовом статусе, т. е. наличном объеме реализуемых субъектом Российской Федерации прав и обязанностей.

¹Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

Равноправие субъектов Российской Федерации является только провозглашенным и не подтверждается дальнейшим конституционным регулированием и политико-правовой практикой федеративных отношений:

- в ст. 5 Конституция Российской Федерации называет республики государствами, предоставляя им право иметь свои конституции. Остальные субъекты Российской Федерации вправе иметь только уставы. Конституция Российской Федерации (ст. 66) устанавливает, что устав края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В отношении порядка принятия конституций республик такого ограничения не установлено – они могут быть приняты и на республиканском референдуме;
- в соответствии со ст. 68 Конституции Российской Федерации республики вправе устанавливать свои государственные языки. Такое право не предоставлено автономной области и округам, также образованным по национальному признаку;
- ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации предусматривает, что автономные округа могут входить в состав края или области, т. е. находиться в составе иного субъекта Российской Федерации. При этом территория и население автономного округа включаются в состав территории и населения края или области¹;
- практика заключения двухсторонних соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Такие договоры заключены не со всеми субъектами Российской Федерации, таким образом, отношения с одной группой субъектов регулируются помимо Конституции Российской Федерации, многостороннего Федеративного договора еще и двухсторонними договорами, а другая группа субъектов руководствуется только Конституцией Российской Федерации и федеративным договором. Кроме того, содержание двухсторонних договоров с разными субъектами Российской Федерации существенно различается между собой;

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

- равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Право народов на самоопределение является общепризнанным принципом международного права, установленным в Уставе ООН, Международных пактах о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах. Однако Конституция Российской Федерации, закрепляя принцип самоопределения народов в Российской Федерации, имеет в виду не самоопределение их в виде государственности, то есть отделения от Российской Федерации с созданием собственного государства. Данный принцип закрепляется Конституцией Российской Федерации как принцип федерализма и относится к народам (населению) субъектов Российской Федерации как территориально-политическим общностям. Право самоопределения народов как принцип российского федерализма следует отграничивать от права наций на самоопределение как принцип международного права. Во втором случае нация выступает как территориально-политическая общность, формирующая суверенное государство. В этом смысле можно говорить о «российской нации», «российском народе» как о совокупности всех проживающих на территории Российской Федерации граждан (независимо от национальности);
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Существование двухуровневой системы органов государственной власти в Российской Федерации предполагает определение перечней вопросов, решаемых на каждом уровне. В Российской Федерации предметы ведения между Федерацией и субъектами разграничиваются путем установления предметов исключительного ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а также заключения договоров и соглашений.

При разграничении предметов ведения и полномочий должны соблюдаться следующие основные принципы:

- *конституционность*: законы и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения.

Указанные акты не могут быть приняты, если их принятие ведет к изменению конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, ущемлению или утрате признаваемых и гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации;

- *верховенство* Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации: в случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции Российской Федерации и федеральных законов по предметам исключительного ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения действуют положения Конституции и законов Российской Федерации;
- *равноправие* субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий;
- *недопустимость* ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации: при разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо ущемление прав и интересов других субъектов Российской Федерации;
- *согласование* интересов федерации и интересов субъектов Российской Федерации в процессе принятия федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, заключения договоров и соглашений;
- *добровольность* заключения договоров и соглашений;
- *обеспеченность ресурсами*: при разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления указанными органами своих полномочий;
- *гласность* заключения договоров и соглашений.

11.2 Конституционно-правовой статус Российской Федерации как федеративного государства

Конституционно-правовой статус Российской Федерации – это совокупность прав и обязанностей Российской Федерации как субъекта конституционно-правовых отношений (см. презентацию к теме 11).

Конституционно-правовой статус Российской Федерации определяется следующими основными моментами:

1. Российская Федерация – суверенное государство. Государственный суверенитет принадлежит только Российской Федерации, но не субъектам Российской Федерации. Провозглашение в ст. 5 Конституции Российской Федерации республик государствами не соответствует понятию государства в конституционном и международном праве.

2. Российская Федерация имеет территорию, на которую распространяется ее суверенитет. Территория Российской Федерации в соответствии со ст. 67 Конституции Российской Федерации включает в себя:

- территории ее субъектов (сухопутная территория);
- внутренние воды – воды морских портов, заливов, бухт, губ, лиманов, «исторических вод» и других водных пространств, расположенных в сторону берега от исходных линий, от которых отсчитывается территориальное море;
- территориальное море – примыкающий к сухопутной территории или внутренним морским водам государства морской пояс шириной до 12 морских миль;
- воздушное пространство над сухопутной территорией, внутренними водами и территориальным морем высотой до 100 км.

Российская Федерация также обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе¹ и в исключительной экономической зоне² Российской Федерации. Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации.

¹Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

²Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (в ред. от 27 июня 2018 г.) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.

Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. С учетом положений ст. 2 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль.

Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права.

Исключительная экономическая зона Российской Федерации – морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.

Определение исключительной экономической зоны применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности.

Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря. Внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

На континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне государство не обладает суверенитетом, т. к. эти территории не включаются в территорию государства. На данных территориях государство обладает суверенными правами и юрисдикцией по разведке, разработке и сохранению естественных ресурсов, находящихся в водной толще, на дне и в его недрах.

3. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык (ст. 68 Конституции Российской Федерации). Республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с русским языком в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик.

4. Единое гражданство Российской Федерации. В соответствии со ст. 6 Конституции Российской Федерации гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности.

5. Наличие высших органов государственной власти. В соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации как глава государства. Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума) как законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации, Правительство Российской Федерации как орган исполнительной власти Российской Федерации, суды Российской Федерации как единая федеральная система (за исключением конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировых судей).

6. Единая Конституция и правовая система. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Правовую систему Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации. В правовую систему Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации включаются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры.

7. Единое экономическое пространство. В Российской Федерации товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей ее территории. Не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. На территории Российской Федерации установлена единая денежная система: денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

8. Государственные символы Российской Федерации. Российская Федерация имеет свои флаг, герб, гимн и столицу. Согласно ст. 70 государственные символы Российской Федерации должны регулироваться федеральными законами.

9. Право участия в межгосударственных объединениях. В соответствии со ст. 79 Конституции Российской Федерации Российская Федерация может

участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации, субъектами Российской Федерации являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации характеризуется следующими основными для всех видов субъектов Российской Федерации моментами:

- в соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации республика имеет свою конституцию и свое законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и свое законодательство. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации закрепляют основы конституционного строя, основы правового статуса личности, государственное устройство, избирательную систему, систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок изменения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации;
- каждый субъект Российской Федерации имеет свою территорию в пределах границ субъекта Российской Федерации. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Государственная власть субъекта Российской Федерации распространяется только на его территорию;
- субъект Российской Федерации имеет свою систему органов государственной власти. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации, согласно ст. 77 Российской Федерации, устанавливается субъектом Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Такой федеральный закон еще не принят, и поэтому субъекты Российской Федерации в настоящее время должны руководствоваться основами конституционного строя Российской Федерации, которые закрепляют такие общие принципы организации органов государствен-

ной власти, как разделение властей, отделение местного самоуправления от государственной власти, светский характер органов государственной власти;

- каждый субъект Российской Федерации вправе иметь свою символику: флаг, герб, гимн, а также столицу (центр) субъекта Российской Федерации;
- конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации, согласно ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации, может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

В настоящее время субъекты Российской Федерации различаются по наименованию (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), а также по особенностям конституционно-правового статуса. По данному критерию выделяются три группы субъектов:

1. Республики. Конституция Российской Федерации называет республики государствами. Республики вправе иметь свои конституции, свое гражданство, а также свои государственные языки. Республики образованы по национальному признаку и имеют название в соответствии с названием титульной национальности, проживающей на территории данной республики. Численность лиц титульной национальности превышает половину населения в четырех республиках (Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Чеченская Республика, Чувашская Республика), составляет относительное большинство в трех республиках (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Татарстан), в остальных республиках численность лиц титульной национальности составляет меньшинство по сравнению с лицами иной национальности.

2. Края, области, города федерального значения. Данные субъекты Российской Федерации вправе иметь свои уставы, устанавливающие наряду с Конституцией Российской Федерации их правовой статус.

Определенные особенности имеет статус Москвы, которая в соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции Российской Федерации является столицей Российской Федерации. Статус столицы выражается в размещении на территории г. Москвы федеральных органов государственной власти, представительств субъектов Российской Федерации, а также дипломатических и консульских представительств

иностранных государств. Органы государственной власти Москвы предоставляют в этих целях земельные участки, здания, помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги. Они также обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий. Затраты г. Москвы, связанные с осуществлением функций столицы Российской Федерации, полностью компенсируются за счет субвенций из федерального бюджета и платежей за предоставляемые федеральным органам, представительством субъектов Федерации и иностранных государств услуги.

3. Автономные области, автономные округа. Автономные образования сформированы, как и республики, по национальному принципу и имеют в наименовании субъекта Российской Федерации наименование титульной национальности. В отличие от республик автономные образования не имеют своих конституций (только уставы), своего гражданства, государственного языка. В соответствии с ч. 3 ст. 66 Конституции Российской Федерации по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

Существенной особенностью автономных образований (кроме Еврейской автономной области и Чукотского автономного округа) является вхождение их в состав края или области. В настоящее время в составе Тюменской области находятся Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, Архангельской области – Ненецкий округ. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 1997 г. разъяснил, что вхождение автономного округа в состав края, области означает такое конституционно-правовое состояние, при котором округ, являясь равноправным субъектом Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Федерации – края или области. Такое вхождение также означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Федерации и договором между их органами государственной власти¹.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // Сборник законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

11.3 Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами

Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами является одним из принципов федерализма и означает разделение круга вопросов, которые решает государство (круга государственных функций), на вопросы, по которым решения правомочна принимать Федерация, и вопросы, по которым решения правомочны принимать субъекты Федерации (см. презентацию к теме 11).

В мировой практике существует несколько способов разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами федерации:

- установление только предметов исключительного ведения федерации (США, Мексика). Все остальные вопросы относятся к ведению субъектов федерации;
- установление предметов исключительного ведения федерации и предметов исключительного ведения субъектов федерации (Канада);
- установление предметов исключительного ведения федерации, предметов совместного ведения федерации и субъектов, предметов исключительного ведения субъектов федерации (Индия);
- установление предметов исключительного ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, при этом вопросы, не включенные в указанные предметы, относятся к ведению субъектов федерации (Россия).

Конституция Российской Федерации устанавливает предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). Ст. 73 Конституции Российской Федерации закрепляет, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Предметы ведения Российской Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции, можно разделить на несколько групп:

- вопросы государственного строительства;
- вопросы регулирования экономики и социального развития;
- вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;
- вопросы обороны и охраны границ;
- вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;

- вопросы метеорологии, статистической отчетности и др.;
- государственные награды и почетные звания.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов. Эти вопросы не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти.

Предметы совместного ведения закреплены в 14 пунктах ст. 72, и их также можно условно разделить на несколько групп:

- вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод;
- вопросы регулирования экономики и социального развития;
- вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

По этим вопросам могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации. Акты субъектов Федерации должны соответствовать федеральным законам, регулирующим вопросы данной сферы. В случае отсутствия федерального закона действует закон субъекта Российской Федерации (на соответствующей территории).

Вне предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативно-правовых актов. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.



Контрольные вопросы по лекции 11

1. В чем состоит особенность конституционно-правового статуса республики в составе Российской Федерации?

2. В чем состоит особенность автономного округа как субъекта Российской Федерации?
3. Как осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации?

12 Избирательное право Российской Федерации

1. *Понятие избирательного права и избирательной системы.*
2. *Принципы избирательного права и избирательной системы.*
3. *Порядок проведения выборов (избирательный процесс).*
4. *Референдум Российской Федерации.*

12.1 Понятие избирательного права и избирательной системы

Современное конституционное право рассматривает институт выборов как неотъемлемое свойство демократии. В соответствии с п. 3 ст. 3 Конституции именно выборы и референдум являются высшим и непосредственным выражением власти народа, т. е. они являются средством реализации народного суверенитета. Кроме того, выборы и референдум представляют собой способ формирования и выражения общественного мнения.

Понятие «избирательное право» можно употреблять в двух значениях.

Во-первых, избирательное право в объективном смысле – система конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами в органы государственной власти и местного самоуправления. В этом смысле избирательное право необходимо рассматривать как один из важнейших конституционно-правовых институтов. Исходя из этого, предметом избирательного права являются общественные отношения, связанные с непосредственным волеизъявлением народа в различных формах.

Российское избирательное право включает в себя пять правовых подынститутов, устанавливающих порядок избрания соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления:

- порядок избрания Президента Российской Федерации;
- порядок избрания депутатов Государственной Думы;
- порядок избрания глав администраций субъектов Российской Федерации;
- порядок избрания депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации;
- порядок избрания органов местного самоуправления.

Каждый из этих подынститутов имеет свои нормативные акты, регулирующие порядок проведения выборов, хотя есть и общие для всех источники права.

Различия между ними проявляются при определении пассивного избирательного права, порядка определения результатов голосования и по ряду других важных условий.

В силу федеративного устройства России одной из важнейших черт российского избирательного права является то, что в соответствии с п. «г» ст. 71 Конституции порядок формирования федеральных органов государственной власти находится в ведении Российской Федерации, устанавливается только Конституцией и федеральным законом, т. е. без регулирования со стороны субъектов Российской Федерации. Субъектом Федерации предоставлено только право принимать правовые акты по вопросам организации и проведения выборов (составление списка избирателей, создание избирательных участков, формирование избирательных комиссий). Кроме того, Конституция и федеральные законы устанавливают основы правового регулирования (общие принципы) выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особенностью российского избирательного права является и то, что в Конституции отсутствует специальная глава об избирательном праве, в которой были бы закреплены традиционные (классические) принципы избирательного процесса: всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. Но в ряде ее статей (3, 32, 81, 84, 96, 97, 102, 19, 111, 117, 130, а также в п. 3, 5, 7, 8 Раздела второго) содержатся конституционные основы российского избирательного права.

Российское избирательное право имеет свои источники. Ими являются нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, определяющие порядок проведения выборов¹.

Во-вторых, избирательное право понимается и в субъективном смысле. Это гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, субъективное избирательное право – это определенный комплекс конкретных прав (правомочий) лица (активное и пассивное избирательное право).

Активное избирательное право – право участвовать с решающим голосом в избрании членов выборных государственных органов и органов местного самоуправления, право с решающим голосом участвовать в референдумах и собраниях. В соответствии с п. 2 и 3 ст. 32 Конституции и п. 1 ст. 4 Федерального

¹Например, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» активное избирательное право признается за всеми гражданами Российской Федерации, достигшими ко дню выборов установленного возраста (18 лет), психически здоровыми и не находящимися в местах лишения свободы по приговору суда.

Пассивное избирательное право – право быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Пассивное избирательное право также предполагает право выдвигать свою кандидатуру или давать согласие на выдвижение. Для пассивного избирательного права устанавливается более высокий возрастной ценз: 35 лет на выборах Президента Российской Федерации, 21 год на выборах депутатов Государственной Думы, 21 год на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 год – на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается. Кроме возрастного ценза Конституцией Российской Федерации устанавливается также и ценз оседлости, который предполагает, что за лицом признается избирательное право лишь после того, как оно проживет в стране или в определенной местности определенное время (10 лет на выборах Президента Российской Федерации).

Понятие «избирательная система» также употребляется в двух смыслах: широком и узком. Под избирательной системой в широком смысле понимают систему общественных отношений, которые возникают в связи с выборами и в связи с реализацией норм избирательного права. Избирательная система – понятие более широкое, чем «избирательное право», поскольку помимо норм включает сложившиеся общественные отношения, которые могут в чем-то не совпадать с нормами либо быть урегулированными, кроме писаных, и неписаными нормами и традициями.

В узком значении избирательная система – это закрепленная в законе система определения результатов голосования. В конституционном праве различаются пропорциональная и мажоритарная избирательные системы. Первая означает, что депутатские мандаты при выборах в парламент распределяются пропорционально поданным голосам, а вторая – распределение мандатов по избирательным округам на основе большинства голосов. В российском избирательном праве используются мажоритарная система относительного большинства, когда победителем становится кандидат, набравший простое большинство голосов от

проголосовавших избирателей и мажоритарная система абсолютного большинства, при которой для победы необходимо получить на выборах 50% плюс один голос от проголосовавших избирателей.

12.2 Принципы избирательного права и избирательной системы

Правовые принципы – это императивные требования, конкретные правила, которые обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают определенные запреты. Правовые принципы выполняют две основные функции: во-первых, регулятивную – в случае пробелов в законе, несогласованности правовых норм или затруднений в их применении правоприменитель должен руководствоваться правовыми принципами, и, во-вторых, правовые принципы указывают на дальнейшее развитие законодательства.

Под принципами избирательного права понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых выборы не могут быть признаны легитимными. Эти принципы сформулированы в международно-правовых актах, Конституции и законах Российской Федерации.

Основополагающими принципами избирательного права Российской Федерации являются: всеобщность, равенство избирательных прав граждан, свободный и добровольный характер участия в выборах, прямой характер выборов, тайна голосования и обязательность и периодичность проведения выборов.

Ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» раскрывает содержание принципа всеобщности избирательного права:

1. Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования, голосовать на референдуме, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, – быть избранным депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, выборным должностным лицом. Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

2. Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.
3. Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Равное избирательное право трактуется в ст. 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» трактуется как участие граждан в выборах «на равных основаниях». Это означает, что граждане должны находиться в равном положении на всех стадиях избирательного процесса. Данный принцип предполагает равную для каждого избирателя возможность воздействия на результат выборов. Ни одному избирателю нельзя предоставить большего числа голосов, чем другим, т. е. один человек – один голос. Все голоса должны иметь «равный вес», т. е. одинаково влиять на результат выборов. Равное избирательное право обеспечивается созданием примерно равных по численности избирательных округов, возможностью быть включенным в список избирателей на одном избирательном участке, а также равенством прав кандидатов.

Свободный и добровольный характер выборов (п. 3 ст. 3 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме, а также на его свободное волеизъявление. Неучастие избирателей в выборах называется абсентеизмом. Для того чтобы не допустить срыва выборов в результате абсентеизма избирателей и обеспечить легитимность избираемого органа, российское законодательство устанавливает обязательный процент участия зарегистрированных избирателей, ниже которого выборы признаются недействительными.

Прямое избирательное право (ст. 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») означает, что избиратели голосуют на выборах за или против

кандидатов непосредственно. Это в большей степени гарантирует волю избирателей от каких-либо искажений.

Тайна голосования (ст. 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») является обязательным атрибутом демократической системы выборов. Избиратель проявляет свою волю без всякого контроля за ним, давления или запугивания, а также с сохранением своего гарантированного права никому и никогда не сообщать о своем выборе того или иного кандидата. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, и никто не вправе идентифицировать использованные бюллетени.

Обязательность и периодичность проведения выборов (ст. 8–10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Выборы органов государственной власти и местного самоуправления являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Если соответствующими органами выборы не назначаются, то это вправе сделать соответствующий суд общей юрисдикции. Срок полномочий всех выборных органов не может превышать пяти лет.

12.3 Порядок проведения выборов (избирательный процесс)

Проведение выборов – процесс, состоящий из нескольких стадий, последовательно сменяющих друг друга. Данный процесс начинается с момента назначения даты выборов до объявления результатов голосования. Избирательный процесс представляет собой сложную систему правоотношений, в которых участвуют избиратели, СМИ, политические партии, общественные объединения и государственные органы по проведению выборов.

Основные стадии избирательного процесса жестко регламентируются законодательством и другими нормативными актами. Причем порядок проведения и условия выборов с момента начала этого процесса меняться не могут, т. к. проведение судебного разбирательства в ходе избирательной кампании непосредственно перед голосованием может неоправданно осложнить избирательный процесс, отрицательно сказаться на волеизъявлении избирателей и в конечном счете повлиять на результаты выборов. В ходе развернувшейся избирательной кампании уже возникли и развиваются конкретные правоотношения, в рамках

которых происходит реализация избирательных прав граждан. Изменения в сложившихся правоотношениях могут повлечь ущемления в этих правах и в конечном счете нанести ущерб основным конституционным принципам избирательного процесса.

Первый этап избирательного процесса – составление списков избирателей.

Основанием для участия гражданина в голосовании является его включение в список избирателей или участников референдума. В Российской Федерации в списки избирателей включаются все граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Следовательно, для того, чтобы быть включенным в список избирателей, гражданину не требуется обращаться в государственные органы.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, предоставляемых главой муниципального образования. Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования 2 раза в год: по состоянию на 1 января и 1 июля.

Основанием для регистрации избирателей на конкретном избирательном участке является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина на соответствующей территории. Гражданин может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке.

Второй этап – образование избирательных округов и участков.

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Соответствующая избирательная комиссия определяет схему образования избирательных округов, в которой обозначены их границы, перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ; номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов.

При проведении выборов в Российской Федерации избирательные округа должны образовываться при соблюдении следующих требований:

- примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях – не более чем на 30%;
- при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может превышать указанный предел, но должно быть не более 40%;
- избирательный округ составляет единую территорию, не допускается образование избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением анклавных территорий.

При соблюдении требований об образовании избирательных округов учитываются административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума образуются избирательные участки, участки референдума.

Избирательные участки, участки референдума образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями, комиссиями референдума на основании данных о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума, из расчета не более чем 3 тысячи избирателей. Избирательные участки, участки референдума образуются сроком на пять лет с учетом местных и иных условий исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей, участников референдума. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Формирование избирательных комиссий является *третьим этапом*. Эти комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, а также осуществляют подготовку и проведение выборов. Такими комиссиями являются:

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.
2. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.
3. Окружные избирательные комиссии.
4. Территориальные избирательные комиссии.

5. Участковые избирательные комиссии.

Все избирательные комиссии действуют на правовой основе. Важнейший принцип деятельности избирательных комиссий всех уровней состоит в том, что при подготовке и проведении выборов в пределах своей компетенции они независимы от органов государственной власти и местного самоуправления.

Четвертый этап избирательного процесса – выдвижение и регистрация кандидатов. Право выдвижения кандидатов принадлежит политическим партиям, а также лицам в порядке самовыдвижения. В поддержку кандидатов собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых законодательством. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом, в том округе, где осуществляется выдвижение кандидатов.

Зарегистрированный кандидат обладает статусом, гарантированным законом. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности.

Предвыборная агитация является пятой стадией избирательного процесса.

Государство обеспечивает гражданам, общественным объединениям свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с федеральными законами. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов.

Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается за один день до выборов.

Порядок голосования, подсчет голосов, установление результатов выборов и их опубликование

Голосование на выборах, референдуме проводится в календарный выходной день. О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей через СМИ или иным способом.

Избирателю, который по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти на избирательный участок, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего личность.

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. В целях исключения возможности фальсификации итогов голосования подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования.

Окружная избирательная комиссия может признать выборы недействительными, если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей. Выборы признаются несостоявшимися, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее количество голосов по отношению к другому кандидату, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Избирательные комиссии всех уровней, кроме участковых, публикуют полные данные о результатах выборов и протоколах нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования.

Финансирование выборов. Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, также обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей.

Ответственность за нарушения избирательных прав граждан. Законом установлена ответственность лиц, которые путем обмана, насилия, угроз, подлога или иным способом, препятствуют свободному осуществлению гражданином права избирать и быть избранным. Ответственности также подлежат лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, проводящие агитацию в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования либо препятствующие работе избирательных комиссий или голосованию на избирательных участках.

12.4 Референдум Российской Федерации

Референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение или неутверждение гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие или несогласие с теми или иными действиями государственных

органов. Референдум применяется для достижения высшей легитимности в некоторых важнейших случаях.

В Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. дается легальное определение референдума. Согласно этому Закону, референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации по вопросам государственного значения. Референдум Российской Федерации наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа¹.

Референдум Российской Федерации проводится на всей территории Российской Федерации.

Референдум Российской Федерации проводится на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума Российской Федерации обладает одним голосом.

Законом регламентирован характер вопросов, выносимых на референдум. На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации.

На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

¹Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

- об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум Российской Федерации не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Российской Федерации, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением референдума, осуществляется за счет средств федерального бюджета, за исключением случаев, предусмотренных федеральным конституционным законом.

Инициатива проведения референдума принадлежит:

- не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации проживают не более 50 тысяч из них;
- Конституционному Собранию в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции Российской Федерации;
- федеральным органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

Референдум назначает Президент. До принятия такого решения Президент в течение 10 дней со дня поступления к нему документов и приложений к ним

материалов направляет их в Конституционный Суд с соответствующим запросом. Конституционный Суд проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией, и в течение месяца направляет Президенту соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию.

В случае признания Конституционным Судом соблюдения требований, предусмотренных Конституцией, Президент обязан назначить референдум не позднее 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного Суда. В случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры, предусмотренные Федеральным конституционным законом, прекращаются.

Президент издает указ о назначении референдума, в котором определяет дату его проведения, при этом голосование может быть назначено на любой выходной день в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума.

Проведение выборов Президента, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления одновременно с проведением референдума не допускается.

На всех участках референдума, в том числе находящихся за пределами территории Российской Федерации, голосование проводится с 8 до 22 часов по местному времени. О времени и месте голосования участковая комиссия по проведению референдума оповещает граждан не позднее чем за 20 дней до дня проведения референдума.

Центральная комиссия референдума признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме.

Число граждан, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней для голосования установленной формы, извлеченных из ящиков для голосования.

Центральная комиссия референдума признает решение принятым на референдуме, если за него в целом по Российской Федерации проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Если на референдум выносились альтернативные варианты вопросов и ни один из указанных вариантов не получил необходимого числа голосов, то все варианты считаются отклоненными.

Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении.

Решение, принятое на референдуме, действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.



.....
Контрольные вопросы по лекции 12
.....

1. Назовите принципы избирательного права.
2. Раскройте содержание этапов избирательного процесса.
3. Что такое референдум?

13 Президент Российской Федерации

1. *Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации.*
2. *Порядок выборов Президента Российской Федерации.*
3. *Прекращение полномочий Президента Российской Федерации. Порядок отрешения Президента Российской Федерации от должности.*

13.1 Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации

В Российской Федерации пост Президента, избираемого всенародным голосованием, введен во исполнение решения референдума России 17 марта 1991 г. Правовой статус Президента регулировался Законами России от 24 апреля 1991 г. «О Президенте РСФСР»¹ и «О выборах Президента РСФСР»², а также Законом Российской Федерации от 27 июня 1991 г. «О вступлении в должность Президента РСФСР»³. Законом РСФСР от 24 мая 1991 г.⁴ были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г. Новая Конституция Российской Федерации не предполагает издания специального федерального закона о Президенте Российской Федерации (см. презентацию к теме 13).

В соответствии с Конституцией РСФСР Президент РСФСР провозглашался высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР. По ныне действующей Конституции Президент Российской Федерации является главой государства. Таким образом, концепция президентской власти, принятая Конституцией 1993 г., значительно отличается от прежней. Это изменение вызвано объективной необходимостью наделения Президента полномочиями, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государственными делами, согласованное функционирование

¹Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 17. Ст. 512.

²Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О Выборах Президента РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 17. Ст. 510.

³Закон РСФСР от 27 июня 1991 г. «О вступлении в должность Президента РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 26. Ст. 880.

⁴Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

ветвей власти в условиях разделения властей. Обеспечивая и направляя работу всех федеральных государственных органов, выполняя активные координирующие функции, Президент действует в качестве главы государства.

Срок полномочий Президента Российской Федерации составляет шесть лет¹.

Президент олицетворяет Российское государство внутри страны и в международных отношениях, определяет основные направления внутренней и внешней политики, как глава государства обращается с посланиями к Федеральному Собранию, назначает выборы, обладает правом законодательной инициативы и отлагательного вето, назначает референдум, формирует Правительство и активно влияет на его деятельность, участвует в формировании судебной власти. Таким образом, Президент занимает самостоятельное и главенствующее положение в системе органов государственной власти.

Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в зарубежных государствах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, награждает орденами и медалями, решает вопросы гражданства и помилования, выполняет другие функции, предусмотренные Конституцией.

Власть Президента ограничивается пределами Конституции Российской Федерации. Конституция предусматривает, что Президент действует в установленном ею порядке. Общие рамки его полномочий определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, участвует в нормотворчестве, управляет, разрешает споры, осуществляет конституционный контроль.

В силу полномочий, определенных Конституцией, Президент в своей деятельности наиболее близок к Правительству, оказывает решающее влияние на его формирование и отставку, активно воздействует на осуществление исполнительной власти Российской Федерации, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и содержание работы Правительства.

¹Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

С согласия Государственной Думы Президент назначает Председателя Правительства¹, а по предложению последнего – и персональный состав Правительства. При определении основных направлений деятельности Правительства Председатель Правительства руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента.

В Конституции 1993 г. отсутствует прямая норма о подчиненности Правительства Президенту, содержащаяся в Конституции 1978 г. (ст. 122). На основе новой Конституции реализуется тенденция к практическому разграничению функций исполнительной власти между Президентом и Правительством как государственными органами, самостоятельно осуществляющими свои полномочия и взаимодействующими в формах, предусмотренных Конституцией и федеральными законами.

Конституция содержит ряд норм, наполняющих реальным содержанием провозглашенное ею положение о Президенте Российской Федерации как гаранте Конституции Российской Федерации. Президент наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией.

Президент вправе использовать право вето на стадии подписания федеральных законов (ч. 3 ст. 107 Конституции), в том числе как гарантию обеспечения их конституционности². Он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 85 Конституции). При противоречии постановлений и распоряжений Правительства Конституции Российской Федерации Президент вправе отменять их (ч. 3 ст. 115 Конституции).

Из статуса Президента Российской Федерации как главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений Конституции

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

²Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2253.

Российской Федерации посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции¹.

Президент Российской Федерации вправе направлять в Конституционный Суд Российской Федерации запросы о конституционности федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, обращаться в Конституционный Суд по вопросам толкования Конституции (ст. 125 Конституции).

В соответствии с Конституцией права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). В этой сфере Конституция отводит Президенту особую роль.

Выступая гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент реализует свое конституционное полномочие в процессе осуществления законодательной инициативы, а также при издании указов, направленных на защиту правового положения личности в целом и отдельных групп населения, включая пенсионеров, военнослужащих, вынужденных переселенцев, студентов и других особо нуждающихся в защите со стороны государства. Положения об обязанности Президента защищать Конституцию Российской Федерации, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу содержатся в тексте присяги Президента, которую он приносит при вступлении в должность (ч. 1 ст. 82 Конституции). Защищая права и свободы человека и гражданина, Президент в своей деятельности опирается на Правительство Российской Федерации, которое в силу Конституции также обязано осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан.

Ч. 2 ст. 80 Конституции предусматривает, что Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Конституция определяет, что Президент действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83–89 Конституции, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10) и требованием ст. 90

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.

(ч. 3), согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, реализация Президентом своей компетенции в «установленном Конституцией Российской Федерации порядке» предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации задач во исполнение указов Президента. Точка зрения, согласно которой полномочия Президента Российской Федерации могут быть использованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в ст. 15¹.

Охрана суверенитета Российской Федерации связана с деятельностью всех ветвей государственной власти. Однако в этой сфере Конституция наделяет Президента особыми полномочиями. В частности, он единолично принимает оперативные решения, вызванные экстраординарными обстоятельствами, вправе вводить военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, принимает решение об отставке Правительства.

Обширны полномочия и деятельность Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Президент может использовать определенные Конституцией Российской Федерации рычаги воздействия на Государственную Думу и Правительство. Он вправе при выражении Государственной Думой недоверия Правительству или при отказе Правительству в доверии в установленном порядке объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции).

На основе Конституции Российской Федерации Президент обеспечивает единство исполнительной власти в Российской Федерации и осуществление пол-

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

номочий федеральной государственной власти на всей территории России. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории федеративного государства.

Для разрешения разногласий между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Президент вправе использовать согласительные процедуры. При этом федеральный Президент и Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

В целях достижения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, разрешения споров о компетенции Президент имеет возможность использовать, помимо процедур согласования, иные средства, указанные в Конституции, в том числе обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. определение внутренней и внешней политики РСФСР находилось в исключительном ведении Съезда народных депутатов РСФСР (п. 2 ч. 3 ст. 104). Действующая Конституция относит это полномочие к ведению Президента Российской Федерации, наделяя его при этом правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Это связано с четко проводимым Конституцией принципом разделения властей, в соответствии с которым Федеральное Собрание также участвует в осуществлении политики государства путем принятия федеральных законов, постановлений палат, заявлений, деклараций.

Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту право обращаться к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики.

В связи с особым положением Главы государства, избранного народом, следует признать обязательный характер его взглядов на политику, общие концепции в законотворчестве, в связи с чем Федеральное Собрание не может быть свободным от провозглашаемых при этом целей и приоритетов в политике. Однако это не означает, что определение основных направлений политики является директивой по отношению к Федеральному Собранию, поскольку в системе разделения властей Парламент как орган законодательной власти, реализующий политику в законах, самостоятелен.

Определение основных направлений политики государства Президентом Российской Федерации осуществляется не только в форме посланий Федеральному Собранию, но и в проектах законов, представляемых Парламенту, предложениях о разработке тех или иных законов, в которых содержится идеология внутренней и внешней политики государства, а также указах Президента.

Императивность действий Президента Российской Федерации в осуществлении внутренней и внешней политики полностью проявляется во взаимоотношениях Президента с Правительством Российской Федерации, которое в силу Конституции обеспечивает проведение в жизнь единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, осуществляет иные полномочия, исполняя указы Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации представляет ее как глава государства прежде всего во взаимоотношениях федеральных властей с субъектами Российской Федерации. При этом Президент исходит из положений об урегулировании федеративных отношений как самой Конституцией, так и федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Представительская роль Президента Российской Федерации, выступающего от имени Российского государства как такового, проявляется также во взаимоотношениях с различными структурами гражданского общества. При Президенте действуют общественные советы, комиссии, структуры, оказывается поддержка общественным объединениям.

Во всех этих случаях представительства Президент вправе использовать полномочия в установленном Конституцией порядке.

Выступая от имени Российской Федерации в международных отношениях, Президент представляет Российскую Федерацию как субъект международных отношений. Это означает, что его заявления и акции не нуждаются в каком-либо удостоверении и он всегда действует как Глава суверенного государства. Только Президент вправе подписывать международные договоры Российской Федерации, участвовать в переговорах от имени Российской Федерации или поручать это уполномоченным им должностным лицам.

13.2 Порядок выборов Президента Российской Федерации

Президент избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Зако-

нодательство о выборах Президента Российской Федерации составляют Конституция, федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, «О выборах Президента Российской Федерации»².

Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 35-летнего возраста, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет (см. презентацию к теме 13).

Гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать Президента, участвовать в выдвижении кандидатов на должность Президента, предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий.

Выборы Президента проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Проведение выборов Президента Российской Федерации в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, является обязательным.

В соответствии с Конституцией выборы Президента назначает Совет Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Если Совет Федерации не назначит выборы Президента в соответствии с п. 2 ст. 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»,

¹Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

²Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 11 декабря 2018 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

выборы проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В случае прекращения Президентом исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, Совет Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента. В случае, если Совет Федерации не назначит досрочные выборы Президента в соответствии с п. 4 ст. 5 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», выборы Президента проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Сроки осуществления избирательных действий, установленные законодательством о выборах Президента Российской Федерации, сокращаются на четверть.

Кандидаты на должность Президента могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях»¹ принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности.

При подготовке и проведении выборов Президента избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вмешательство указанных органов в деятельность избирательных комиссий не допускается. Решения и акты избирательных комиссий, принятые ими в пределах своей компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов на должность Президента, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Расходы на подготовку и проведение выборов Президента Российской Федерации производятся за счет средств федерального бюджета. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

¹Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 03 июля 2018 г.) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно непосредственно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

На основании данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий субъектов Российской Федерации об итогах голосования и протоколах об итогах голосования участковых избирательных комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации после предварительной проверки правильности их составления путем суммирования содержащихся в них данных не позднее чем через десять дней после дня голосования определяет результаты выборов Президента.

Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает выборы Президента несостоявшимися в случае:

- 1) если в соответствии с п. 5 ст. 77 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;
- 2) если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;
- 3) если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации признает выборы Президента недействительными:

- 1) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;
- 2) если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;
- 3) по решению суда.

В случае если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов

не был избран на должность Президента, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование по выборам Президента по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах с соблюдением требований федерального закона.

По итогам повторного голосования избранным на должность Президента считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата.

В случае, если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися, недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента, Совет Федерации назначает повторные выборы Президента.

Голосование на повторных выборах Президента проводится не позднее чем через четыре месяца со дня первоначальных выборов либо не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными.

При проведении повторных выборов Президента кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

13.3 Прекращение полномочий Президента Российской Федерации. Порядок отрешения Президента Российской Федерации от должности

Прекращение исполнения Президентом Российской Федерации своих обязанностей по общему правилу наступает с истечением срока его пребывания в должности в тот момент, когда принесена присяга вновь избранного Президента (см. презентацию к теме 13).

Конституция предусматривает случаи досрочного прекращения полномочий Президента и определяет их последствия (ч. 2 и 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации).

Основаниями досрочного прекращения полномочий Президента являются: отставка, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, отрешение от должности.

Во всех указанных случаях обязанности Президента временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации исполняющий обязанности не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации.

Положения ч. 2 и 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации¹. В частности, в запросе Государственной Думы было указано, что положения ч. 2 и 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации не поддаются однозначному толкованию, поскольку неясно, относятся ли содержащиеся в ч. 3 ст. 92 слова «во всех случаях» только к тем случаям, которые упомянуты в ч. 2 данной статьи, либо возможно расширительное толкование этих слов; допускает ли Конституция Российской Федерации временное исполнение обязанностей Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации в случаях, не названных в ч. 2 данной статьи; должно ли временное исполнение Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации безусловно повлечь за собой назначение новых выборов Президента Российской Федерации либо возможно возобновление исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий.

Рассмотрев материалы дела, Конституционный Суд пришел к следующему выводу.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3773; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений ст. 91 и 92 (ч. 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3118.

Предусмотренное ч. 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации положение о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации распространяется на случаи досрочного прекращения исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий, перечисленные в ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации, а также на иные исключительные случаи, когда Президент Российской Федерации своим решением возлагает на Председателя Правительства Российской Федерации выполнение своих обязанностей или когда объективно исключено принятие Президентом Российской Федерации решения о временном возложении исполнения обязанностей Президента Российской Федерации на Председателя Правительства Российской Федерации.

Из положения ч. 3 ст. 92 Конституции Российской Федерации о временном исполнении Председателем Правительства Российской Федерации обязанностей Президента Российской Федерации во взаимосвязи с положением ч. 2 данной статьи о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации следует, что Председатель Правительства Российской Федерации исполняет обязанности Президента Российской Федерации соответственно до момента возвращения действующего Президента Российской Федерации к исполнению своих обязанностей либо до вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации.

При досрочном прекращении исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации, проводятся выборы нового Президента Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Отставка – это добровольный уход с поста с подписанием письменного заявления (издания указа), извещающего об оставлении должности. Подача в отставку Президента и принятие Председателем Правительства на себя обязанностей Президента должны иметь бесповоротный характер. Заявление должно содержать год, месяц, день и час, с которого начинается отставка¹. Соответственно Председатель Правительства издает указ о принятии на себя обязанностей Президента Российской Федерации².

¹Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 109.

²Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 110.

Ни Конституция, ни текущее законодательство не определяют процедуру прекращения полномочий Президента в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.

Основанием для досрочного прекращения исполнения полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия должна являться объективно установленная практическая невозможность для Президента Российской Федерации в связи с расстройством функций организма, носящим постоянный необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, или иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, а также невозможность восстановления такой способности до истечения срока его пребывания в должности Президента Российской Федерации.

Однако вопрос о порядке определения невозможности осуществлять Президентом свои полномочия в силу стойкой неспособности по состоянию здоровья ни Конституцией, ни текущим законодательством не урегулирован.

Отрешение от должности возможно согласно ст. 93 Конституции Российской Федерации Советом Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Процедура отрешения Президента от должности урегулирована регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации может быть внесено в Государственную Думу по инициативе не менее одной трети депутатов. В соответствии со ст. 176 Регламента Государственной Думы такое предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, предусмотренного ст. 93 Конституции Российской Федерации, которое вменяется в вину Президенту Российской Федерации. Согласно ст. 177 Регламента предложение о выдвижении обвинения направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой,

¹Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 10 июля 2019 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 635; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения.

Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и тринадцати членов комиссии. Председатель комиссии избирается Государственной Думой открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Члены комиссии избираются палатой по представлению фракций общим списком большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Заместитель председателя комиссии избирается на ее заседании.

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвижения обвинения против Президента Российской Федерации, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов, а также соблюдение других процедурных правил, установленных Регламентом, до принятия Государственной Думой решения о выдвижении обвинения.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. По решению палаты заседание может быть объявлено закрытым.

По итогам обсуждения Государственная Дума двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты принимает постановление о выдвижении против Президента Российской Федерации обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от должности, которое в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также в Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключений.

Решение об отрешении Президента Российской Федерации от должности выносит Совет Федерации на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение принимается двумя третями голосов от общего числа членов Совета Федерации не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения Государственной Думой. Если в этот срок решение не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации считается отклоненным (ст. 167–171 Регламента Совета Федерации).



.....
Контрольные вопросы по лекции 13
.....

1. Какова роль главы государства в системе органов государственной власти?
2. В чем состоит особенность конституционного статуса Президента Российской Федерации?

14 Федеральное Собрание Российской Федерации

1. *Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти. Структура Федерального Собрания Российской Федерации.*
2. *Порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы.*
3. *Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.*
4. *Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.*
5. *Законодательный процесс.*

14.1 Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти. Структура Федерального Собрания Российской Федерации

Ст. 94 Конституции Российской Федерации содержит дефиницию (определение) Федерального Собрания, характеризующую сущность, юридическую природу и функции этого органа.

Из определения Федерального Собрания как парламента Российской Федерации следует, что этот орган должен выступать в качестве коллективного выразителя интересов и воли многонационального народа России, который является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. В системе разделения властей на федеральном уровне парламент в Российской Федерации, как и в других государствах, олицетворяет законодательную ветвь власти. Его функции, однако, не ограничиваются законодательной деятельностью, но охватывают также контроль за исполнительной властью посредством форм и способов, определенных Конституцией Российской Федерации и соответствующими ей федеральными законами¹.

¹См., например, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2; Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. 03 августа 2018 г.) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

Характеристика Федерального Собрания как представительного органа означает, что он представляет народ Российской Федерации, является его легитимным представителем в силу Конституции Российской Федерации. В принципе это означает, что Федеральное Собрание – выборный орган. Однако отсюда не следует (как часто ошибочно утверждается), что члены Федерального Собрания хотя бы в своей совокупности должны быть избраны большинством народа. Это желательно, но на практике далеко не всегда достижимо. Если парламент избран в соответствии с Конституцией и изданными на ее основе законами, он легитимен вне зависимости от того, какая доля общего числа избирателей поддержала избранных депутатами кандидатов.

Конституция Российской Федерации определяет Федеральное Собрание как законодательный орган. Это означает, что на Федеральное Собрание возложена функция издания правовых актов самой высокой юридической силы, выше которой юридическая сила лишь самой Конституции и международных договоров. Федеральное Собрание – единственный орган федеральной законодательной власти. Его акты – федеральные законы – не могут быть отменены или изменены никаким другим государственным органом, поскольку соответствуют Конституции Российской Федерации. В случаях их противоречия Конституции Российской Федерации они по решению Конституционного Суда Российской Федерации утрачивают юридическую силу. Акты любых других органов власти не должны противоречить федеральным законам.

В ч. 1 ст. 95 Конституции Российской Федерации определена структура Федерального Собрания: Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы.

Конституция Российской Федерации не называет палаты Федерального Собрания верхней и нижней, однако сложившееся в мировой практике различие между верхними и нижними палатами парламентов наблюдается и в Федеральном Собрании. Это дает основание характеризовать Совет Федерации как верхнюю, а Государственную Думу – как нижнюю палату Федерального Собрания.

Двухпалатная структура российского парламента принадлежит к тому типу, который определяется относительной слабостью верхней палаты. Это выражается в возможности для Государственной Думы преодолевать возражения Совета Федерации в случае разногласий между палатами по большинству законов, хотя Совет Федерации имеет некоторые важные специальные полномочия (ст. 93, 102, 106 Конституции Российской Федерации).

Совет Федерации основывается на паритетном представительстве субъектов Российской Федерации, каждый из которых представлен в палате двумя членами – по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹ Президент Российской Федерации назначает до 10% представителей Российской Федерации от числа членов Совета Федерации, представляющих законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти. Кроме того, вновь избранному Президенту Российской Федерации запрещается в свой первый срок освобождать от должности представителей Российской Федерации в Совете Федерации, если они были назначены до его вступления в должность, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Исходя из того, что, согласно ч. 1 ст. 65 Конституции, Российская Федерация имеет 85 субъектов², Совет Федерации должен насчитывать 187 членов. Это общее число его членов, которое служит основой для определения долей, необходимых для принятия решений Совета Федерации или осуществления групповых инициатив его членов.

Численный состав Государственной Думы – 450 депутатов – образует общее число депутатов, исходя из которого Конституция Российской Федерации определяет долю, необходимую для принятия решений Государственной Думой и осуществления групповых инициатив ее депутатов³.

В соответствии со ст. 99 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание является постоянно действующим органом⁴. Характеристика Федерального Собрания как постоянно действующего органа означает, что на протяжении всего созыва оно вправе в любое время само принимать решения в сфере своей компетенции. Не существует для этого никаких особых периодов сессий

¹Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

²По состоянию на 1 сентября 2019 г.

³Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 16. Ст. 1451.

⁴Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787.

(в прежнем их понимании), вне пределов которых Федеральное Собрание было бы неправомочно и вместо него могли бы действовать какие-либо иные государственные органы. Парламентские каникулы, равно как и перерывы в заседаниях палат Федерального Собрания, не означают перехода его полномочий к какому бы то ни было иному государственному органу, даже если бы он был образован самим Федеральным Собранием.

Применительно к Совету Федерации Конституция Российской Федерации не содержит нормы, относящейся к созыву его первого заседания. Первое заседание Совета Федерации, в соответствии с ч. 8 раздела 2 Конституции Российской Федерации, состоялось на 30-й день после его избрания.

Совет Федерации собирается на сессии, как правило, на весеннюю – с 25 января по 15 июля – и на осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов Совета Федерации, парламентские слушания, дни Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, ведется работа членов Совета Федерации в субъектах Российской Федерации.

Внеочередное заседание Совета Федерации может созываться по предложению Президента Российской Федерации, Председателя Совета Федерации, Совета палаты, комитета Совета Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению, либо по предложению не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации. Предложение комитета Совета Федерации должно быть поддержано не менее чем одной пятой от общего числа членов Совета Федерации.

Конституция Российской Федерации подчеркивает самостоятельность Государственной Думы тем, что предписывает ей собираться на первое заседание по собственному праву на 30-й день после избрания. Государственная Дума, таким образом, в принципе не нуждается в том, чтобы кто-либо ее созывал. Вместе с тем, Конституция Российской Федерации предоставляет главе государства право созвать Государственную Думу ранее указанного срока. Это право логически вытекает из возложенной на Президента Российской Федерации функции обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции Российской Федерации). Практически такой созыв может иметь место, конечно, не ранее, чем избирательные комиссии огласят свои решения о признании избранными определенных баллотировавшихся кандидатов.

В ч. 1 ст. 40 Регламента Государственной Думы установлено, что Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Думы, заседания ее комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях, а также с избирателями.

Ст. 14 и 43 Регламента предусматривают возможность созыва Советом Государственной Думы внеочередного заседания палаты, если это предлагает Президент либо требует фракция. Решение должно быть поддержано не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов или Председателем Государственной Думы.

Конституция Российской Федерации не установила минимального числа депутатов, необходимого для признания Государственной Думы правомочной, поскольку для принятия ряда ее решений требуются голоса не менее двух третей общего числа депутатов, т. е. 300 (это число, видимо, и следовало бы считать таким минимумом). Однако ч. 3 ст. 44 Регламента Государственной Думы признает правомочным такое ее заседание, на котором присутствует большинство общего числа депутатов, т. е. 226.

Опираясь на мировую и отечественную практику, ч. 3 ст. 99 Конституции Российской Федерации предусмотрела такой порядок открытия первого заседания Государственной Думы, который не создает преимуществ какой-либо из представленных в ней политических сил и никого из них не ущемляет. Регламент Государственной Думы в ст. 33 установил, что первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат, а в дальнейшем до избрания Председателя Думы или его заместителя заседания Думы поочередно ведут представители фракций по согласованию между ними.

Ст. 100 Конституции устанавливает, что Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

В отношении посланий Президента Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации нормативных предписаний немного. Тематика посланий Президента определена п. «е» ст. 84 Конституции Российской Федерации, который также предусмотрел, что послания являются ежегодными, а в

отношении посланий Конституционного Суда в п. 4 ч. 2 ст. 21 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено, что они принимаются на заседаниях Суда¹.

Процедура совместных заседаний палат Федерального Собрания специально не урегулирована. На этих заседаниях никакие обсуждения не проводятся, вопросы не задаются и решения не принимаются. Однако в последующем на отдельных заседаниях палат такие обсуждения возможны.

Порядок организации выступлений перед Федеральным Собранием руководителей иностранных государств также не урегулирован. Очевидно, что вопрос этот решается по согласованию с председателями обеих палат.

Конституция предусматривает возможность роспуска Государственной Думы Президентом Российской Федерации. Основания для роспуска предусмотрены в ст. 111 и 117 Конституции Российской Федерации. Роспуск Государственной Думы является одним из элементов системы «сдержек и противовесов». Роспуск Государственной Думы как конституционно-правовой способ разрешения возможных конфликтов между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой при формировании Правительства Российской Федерации (ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации), а также между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации при выражении ею недоверия Правительству Российской Федерации или отказе последнему в доверии (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации). По смыслу Конституции Российской Федерации конституционно значимые правовые последствия роспуска Государственной Думы заключаются в том, что с момента роспуска Государственная Дума не может принимать законы, а также осуществлять в заседаниях палаты иные полномочия.

Такие конституционно-правовые последствия соответствуют цели роспуска Государственной Думы и обусловлены тем, что приведший к нему конфликт подлежит разрешению путем избрания нового состава Государственной Думы на основе свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, а следовательно, акты, принятые прежней Государственной Думой после решения о ее роспуске и назначении новых выборов, не имели бы легитимного характера. Именно этим конституционные последствия предусмотренного ст. 109 Конституции Российской Федерации роспуска Государственной

¹Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

Думы отличаются от последствий, наступающих в связи с истечением установленного в ч. 1 ст. 96 Конституции Российской Федерации срока полномочий Государственной Думы, которые согласно ч. 4 ст. 99 Конституции Российской Федерации не прекращаются вплоть до начала работы Государственной Думы нового созыва. Другие возникающие в связи с роспуском Государственной Думы отношения, в том числе касающиеся статуса депутатов, которые не нашли непосредственного разрешения в Конституции Российской Федерации, могут быть урегулированы законодателем.

Из положений п. «б» ст. 84, ч. 1 и 2 ст. 109, ч. 4 ст. 111 и ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с положениями ч. 1, 2 и 4 ст. 99, а также другими положениями Конституции Российской Федерации следует, что роспуск Государственной Думы Президентом Российской Федерации означает прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией Российской Федерации полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты. При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, другими органами государственной власти¹.

Президент вправе распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации.

Положение ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой во взаимосвязи с другими положениями данной статьи означает, что Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента Российской Федерации предлагать ту или иную кандидатуру и настаивать на ее одобрении, с одной стороны, и право Государственной Думы рассматривать представленную кандидатуру и решать вопрос о согласии

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787.

на назначение – с другой, должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса, в том числе на основе предусмотренных Конституцией Российской Федерации или не противоречащих ей форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы государства и в парламентской практике.

После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску¹.

В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе также распустить Государственную Думу. Однако в последнем случае диспозиция нормы, содержащейся в ч. 3 ст. 117 Конституции Российской Федерации, имеет альтернативный характер и предоставляет право Президенту Российской Федерации объявить об отставке Правительства Российской Федерации.

Аналогичная ситуация возникает, если Председатель Правительства Российской Федерации ставит перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации).

В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания, с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации, в

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

14.2 Порядок формирования Совета Федерации и Государственной Думы

В соответствии с ч. 2 ст. 96 Конституции Российской Федерации порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами¹.

Наделение полномочиями члена Совета Федерации осуществляется соответственно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок полномочий указанного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Требование о постоянном проживании на территории субъекта Российской Федерации не распространяется на кандидата для наделения полномочиями члена Совета Федерации, который:

- 1) на день голосования на выборах соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации является:
 - членом Совета Федерации;
 - депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- 2) в совокупности в течение пяти лет, предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации:

¹Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 01 июля 2017 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.

- замещает или замещал государственные должности или должности государственной гражданской службы соответствующего субъекта Российской Федерации;
- замещает или замещал муниципальные должности или должности муниципальной службы соответствующего субъекта Российской Федерации;
- проходит или проходил военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органах, налоговых органах, Следственном комитете Российской Федерации, органах прокуратуры Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – может быть только депутат этого органа.

В случае, если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, входивший в качестве кандидата в депутаты в региональную группу кандидатов федерального списка кандидатов, соответствующую данному субъекту Российской Федерации, или группе субъектов Российской Федерации, в которую входит данный субъект Российской Федерации, или части территории данного субъекта Российской Федерации, либо депутат законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо депутат представительного органа муниципального образования, расположенного на территории данного субъекта Российской Федерации.

Кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации также может быть член Совета Федерации – представитель от законодательного (представительного) или исполнительного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, который на день представления Президентом Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидатов для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации получит поддержку не менее 10% от числа представительных органов муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации.

Кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Председатель, фракция, группа депутатов вправе внести на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не более одной кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов этого органа и оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, в соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации»¹, каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, предусмотренным Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

В случае если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, предусмотренным Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Решение о наделении полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации не позднее чем на следующий день после

¹Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

дня его вступления в должность. Данное решение оформляется соответствующим указом (постановлением).

Порядок наделения полномочиями представителя Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в настоящее время не определен¹.

Выборы депутатов Государственной Думы строятся на основе Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 22 февраля 2014 г.² Действие данного закона распространяется на выборы депутатов Государственной Думы созывов, избираемых после дня его вступления в силу.

В соответствии с законом депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 21 года.

В соответствии с п. «а» ст. 84 Конституции выборы назначает Президент Российской Федерации. Днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе.

Депутаты Государственной Думы избираются по различным системам. 225 депутатов избирается по мажоритарной системе. В этом случае депутаты избираются по одномандатным округам на основе единой нормы представительства, которая устанавливается путем деления общего числа избирателей на 225 избирательных округов. Другая половина палаты избирается по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.

¹По состоянию на 1 сентября 2019 г.

²Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

Избранным по одномандатному округу признается кандидат, который получил наибольшее количество голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Более сложна методика пропорционального деления депутатских мандатов по федеральному избирательному округу.

1. ЦИК Российской Федерации подсчитывает сумму голосов избирателей, поданных по федеральному избирательному округу за федеральные списки кандидатов, допущенные к участию в распределении депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей делится на 225 – число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу. Полученный результат есть первое избирательное частное, которое используется в процессе распределения мандатов между списками кандидатов.
2. Затем число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, участвующим в распределении депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения мандатов.
3. Если после указанных действий остаются нераспределенные депутатские мандаты, производится их вторичное распределение. Нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате первого деления. При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей.

14.3 Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Компетенция парламента – это объем полномочий, через которые раскрываются основные функции данного органа государственной власти. Федеральному Собранию Российской Федерации свойственны три классические основные функции парламента: принятие законов; утверждение государственного бюджета; определенный контроль за исполнительной властью.

Предметная компетенция – это круг вопросов, по которым парламент вправе принимать законы, она определяет общую направленность законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации. Но компетенция палат Федерального Собрания в этой сфере не одинакова. Совет Федерации обязан рассмотреть принятые Государственной Думой законы только по указанным в Конституции Российской Федерации вопросам: бюджет, налоги, война и мир и др. По другим вопросам рассмотрение Советом Федерации законов, принятых Государственной Думой, не обязательно. Каждая из палат Федерального Собрания Российской Федерации обладает специальной компетенцией, прямо установленной Конституцией Российской Федерации, т. е. исключительным правом одной палаты принимать решение по конкретному вопросу в полном объеме.

Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы закреплены непосредственно в Конституции Российской Федерации (ст. 102 и 103 соответственно) в виде закрытого перечня, однако развитие конституционных правоотношений пошло по пути расширения конституционно установленных полномочий палат Федерального Собрания в специальном (отраслевом) законодательстве. В частности, в соответствии со ст. 6.1 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 02 августа 2019 г.) Совет Федерации назначает председателей и заместителей председателей Верховного Суда Российской Федерации¹; в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» Совет Федерации утверждает указы Президента Российской Федерации не только о введении военного или чрезвычайного положения (п. «б» и «в» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации), но и о привлечении Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований с использованием вооружения к выполнению задач не по их назначению²; в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Совет Федерации и Государственная Дума на-

¹Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 4 июня 2014 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.

²Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 03 августа 2018 г.) «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.

значают по пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации¹; в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Государственная Дума и Совет Федерации назначают по три члена Национального финансового совета, а Государственная Дума, кроме того, назначает членов Совета директоров Банка, рассматривает годовой отчет Банка и т. д.² В любом случае компетенцию Совета Федерации и Государственной Думы нельзя считать неограниченной (ограничение компетенции парламента – общая тенденция мирового конституционализма), полномочия палат устанавливаются только законодательно, палаты не вправе принять к рассмотрению любой вопрос по своему усмотрению. Таким образом, Конституция Российской Федерации содержит закрытый перечень не всех полномочий палат Федерального Собрания, только исключительных.

Специальная компетенция Совета Федерации закреплена в ст. 102 Конституции Российской Федерации:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- д) назначение выборов Президента Российской Федерации;
- е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;
- з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

¹Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

²Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Специальная компетенция Государственной Думы предусмотрена ст. 103 Конституции Российской Федерации:

- а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- ж) объявление амнистии;
- з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

По вопросам, отнесенным к ведению Совета Федерации и Государственной Думы, палатами Федерального Собрания принимаются постановления. Постановления палат парламента принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, если Конституцией не установлен иной порядок принятия решений. Принятие постановления большинством в две трети голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы предусмотрено, в частности, ч. 2 ст. 93 Конституции Российской Федерации.

14.4 Статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

Статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О

статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Статус членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы включает в себя права, обязанности, ответственность, а также правовые и социальные гарантии. Таким образом, законодатель предоставляет членам парламента особую правоспособность с тем, чтобы парламентарий мог участвовать в законотворчестве и осуществлении других полномочий парламента.

Статусы члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы во многом схожи, но между ними есть и отличия. Различия определяются тем, что депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а члены Совета Федерации избираются (назначаются) законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, депутаты Государственной Думы представляют народ в целом, а члены Совета Федерации представляют субъекты Российской Федерации.

Общим для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы является то, что они осуществляют свою деятельность на постоянной основе. По объему социальных гарантий члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру; Председатель палаты, заместители Председателя палаты – к Председателю Правительства Российской Федерации, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации соответственно.

Согласно ч. 2 и 3 ст. 97 Конституции Российской Федерации и ч. 1 и 2 ст. 6 ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не вправе:

- быть депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления, выборными должностными лицами иных орга-

¹Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 03 июля 2019 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.

нов государственной власти или органов местного самоуправления¹;

- находиться на государственной или муниципальной службе;
- заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором или законодательством Российской Федерации;
- участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией, в том числе входить в состав таких органов управления коммерческой организации, пребывание в которых невозможно без специального личного волеизъявления, а также участвовать в работе общего собрания как высшего органа управления хозяйственного общества;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные членом Совета Федерации или депу-

¹Из данного правила есть исключение: в соответствии с ч. 5 ст. 3 и ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» если все депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе совмещать осуществление полномочий члена Совета Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

татом Государственной Думы в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы по акту соответственно в Совет Федерации или Государственную Думу, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;
- использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;
- разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий;
- открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Формы деятельности, права и обязанности членов парламента

Законодательное оформление форм деятельности необходимо для того, чтобы установить рамки их деятельности, не допустить вмешательства депутатов в прерогативы исполнительной и судебной власти.

Формами деятельности парламентариев являются:

- участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой в порядке, установленном Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», а также рабочих групп, создаваемых указанными парламентскими комиссиями¹;
- участие в выполнении поручений соответственно Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;
- участие в парламентских слушаниях;
- внесение законопроектов в Государственную Думу;
- внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);
- обращение с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации;
- обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

¹Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

Формами деятельности депутата Государственной Думы также являются работа с избирателями, а также участие в работе соответствующей фракции в Государственной Думе.

Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы обязаны соблюдать этические нормы. Ответственность за нарушение парламентарием указанных норм устанавливается регламентами палат.

Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы представляют сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним. Кроме того, в соответствии со ст. 134 Конституции Российской Федерации и ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Парламентарии пользуются правом решающего голоса по вопросам, рассматриваемым соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации, а также комитетом, комиссией данной палаты, членами которых они являются. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы принимают личное участие в заседании палаты, комитета, комиссии, согласительной комиссии.

Совет Федерации, Государственная Дума вправе направить парламентский запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, Председателю Счетной палаты Российской Федерации, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также Пенсионного фонда

Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований, предусмотренных ст. 18 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Парламентский запрос принимается большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. Запрос члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы направляется ими самостоятельно и не требует оглашения на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Должностное лицо, которому направлен парламентский запрос, должно дать ответ не позднее чем через 30 дней или в иной согласованный с инициатором запроса срок.

В порядке работы палаты Федерального Собрания предусматривается время для обращения парламентариев с вопросами к Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации и иным должностным лицам. По вопросам своей деятельности парламентарии пользуются правом на прием в первоочередном порядке руководителями и другими должностными лицами федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Кроме того, парламентарии обеспечиваются документами, принятыми палатами, печатными изданиями, другими документами, информационными и справочными материалами. При обращении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти и местного самоуправления должностные лица указанных органов безотлагательно дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения. При этом сведения, составляющие государственную тайну, предоставляются в порядке, установленном ст. 21.1 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне»¹.

В соответствии со ст. 98 Конституции Российской Федерации и ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» члены

¹Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. № 182.

Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий.

Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Как отмечалось в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г.¹, парламентский иммунитет – один из основных элементов статуса парламентария, важнейшая правовая гарантия его деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности. Она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым – парламента, их самостоятельности и независимости.

Вместе с тем, положения ст. 98 Конституции Российской Федерации являются определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации). Данная позитивная дискриминация обусловлена тем, что необходима конституционная защита специального статуса парламентария как члена высшего федерального представительного и законодательного органа государственной власти Российской Федерации.

Положения ст. 98 Конституции Российской Федерации конкретизируются в ст. 19–21 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Ст. 19 предусматривает также невозможность привлечения депутата к

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 2.

уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, федеральный закон устанавливает более широкий, чем указанный в Конституции Российской Федерации, перечень случаев, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

По своей природе парламентский иммунитет предполагает наиболее полную защиту депутата при осуществлении им собственно депутатской деятельности. Его нельзя привлечь к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата. Если же в связи с такими действиями депутатом были допущены нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, возбуждение уголовного дела, проведение дознания и предварительного следствия, досудебное производство по административным правонарушениям могут иметь место только в случае лишения его неприкосновенности.

Из смысла ст. 98 и п. 9 раздела II Конституции Российской Федерации вытекает, что неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности. Расширительное понимание неприкосновенности в таких случаях вело бы к искажению публично-правового характера парламентского иммунитета и его превращению в личную привилегию, что означало бы, с одной стороны, неправомерное изъятие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, а с другой – нарушение конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (ст. 52 Конституции Российской Федерации). Поэтому с соблюдением ограничений, предусмотренных ст. 98 Конституции Российской Федерации, в отношении парламентария допустимо осуществление судопроизводства на стадии дознания и предварительного следствия или производства по административным правонарушениям. Но при этом орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Конституции Российской Федерации. Вместе с тем это не означает лишение депутата неприкосновенности. По смыслу ст. 98 Конституции Российской Федерации следственные действия в отношении

парламентариев должны осуществляться под непосредственным надзором Генерального прокурора Российской Федерации, так как именно он вносит в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении парламентария неприкосновенности. И если по завершении предварительного следствия Генеральный прокурор придет к выводу о необходимости передать дело об уголовном или административном судебном преследовании в суд, он должен незамедлительно внести представление в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации. Если палата, рассмотрев представление, установленным большинством голосов не примет на основании имеющихся материалов решения о лишении депутата неприкосновенности, вопрос о его предании суду снимается.

Для применения таких мер, как задержание, арест, обыск, личный досмотр на более ранних стадиях уголовного или административного производства, в том числе и при его возбуждении, в любом случае требуются представление Генерального прокурора и согласие соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

По смыслу ст. 98 Конституции Российской Федерации в соотнесении с ее ст. 22–25 неприкосновенность парламентария не ограничивается только его личной неприкосновенностью. Из этого следует, что без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не может быть нарушена не только личная неприкосновенность парламентария, но и неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, средств связи, принадлежащих ему документов и багажа, а значит не могут быть проведены такие процессуальные меры, как обыск помещения, выемка (изъятия) определенных предметов, досмотр вещей, принадлежащих депутату.

В соответствии со ст. 21 ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» член Совета Федерации, депутат Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу в связи с осуществлением ими своих полномочий. Это право вытекает из ст. 51 Конституции Российской Федерации. Положение ст. 51 в соотнесении со ст. 23, 24, 45, 46, 52 Конституции Российской Федерации означает недопустимость любой формы принуждения к свидетельству против самого себя или своих близких. В число лиц, которые освобождаются от обязанности давать свидетельские показания, включаются те, кто обладает доверительной информацией, будь то в

силу родственных связей или по роду своей профессиональной деятельности (адвокат, священник). Доверительную информацию по роду своей деятельности может получить и депутат. Распространение такой информации в форме свидетельских показаний по существу означает, что лицо, сообщившее (доверившее) ее, ставится в положение, когда оно фактически (посредством доверителя) свидетельствует против самого себя. Именно по такого рода доверительной информации депутат может быть освобожден от дачи свидетельских показаний.

Вместе с тем данное право парламентария не допускает расширительного толкования и отказа от дачи свидетельских показаний об обстоятельствах, не связанных с осуществлением ими депутатской деятельности, однако необходимых в интересах правосудия при выполнении требований ч. 3 ст. 17, ст. 52 Конституции Российской Федерации.

14.5 Законодательный процесс

Правовыми формами реализации полномочий Федерального Собрания Российской Федерации являются принимаемые им нормативные правовые акты: федеральные конституционные законы и федеральные законы. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией Российской Федерации, по всем остальным вопросам принимаются федеральные законы.

Первая стадия законодательного процесса – законодательная инициатива. Право законодательной инициативы – это возможность вносить в Государственную Думу законопроекты, т. е. предварительные тексты законов. Право законодательной инициативы в соответствии со ст. 104 Конституции Российской Федерации принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

Вторая стадия – предварительное рассмотрение законопроекта. Законопроект, поступивший в Государственную Думу, направляется Советом Государственной Думы в соответствующий комитет палаты. После предварительного рассмотрения законопроекта комитет Государственной Думы выносит его на рассмотрение Думы.

Третья стадия включает в себя рассмотрение и принятие законопроекта в Государственной Думе в трех чтениях. Во время первого чтения обсуждаются основные положения законопроекта, после чего он передается на доработку ответственного комитета. После того как комитет вновь представит в палату доработанный проект закона, проводится его второе чтение на пленарном заседании. На этом этапе проходит постатейное детальное обсуждение законопроекта, каждой его статьи. Во втором чтении законопроект может быть отклонен, принят окончательно или вынесен после редакционной правки на третье чтение, во время которого уже не допускается внесение в него никаких поправок. Третье чтение состоит в голосовании законопроекта в целом.

Для принятия федерального закона необходимо большинство голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы¹.

Четвертая стадия. Принятый Государственной Думой закон передается в течение пяти дней в Совет Федерации для его дальнейшего рассмотрения. Совет Федерации может в течение 14 дней рассмотреть принятый Государственной Думой федеральный закон и одобрить его либо отклонить или же воздержаться от его рассмотрения.

Постановление Совета Федерации об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Совета Федерации, а постановление об одобрении федерального конституционного закона – большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный закон считается также одобренным Советом Федерации, если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Таким образом, Совет Федерации решает сам, какие из принятых Государственной Думой законов подлежат рассмотрению на его заседании.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации. 1995. № 16. Ст. 1451.

Исключение из этого общего правила установлено ст. 106 Конституции Российской Федерации, в ней дается перечень вопросов, принятие федеральных законов по которым подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации:

- а) федеральный бюджет;
- б) федеральные налоги и сборы;
- в) финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия;
- г) ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации;
- д) статус и защита государственной границы Российской Федерации;
- е) война и мир.

В то же время ст. 106 Конституции Российской Федерации не устанавливает особого срока для рассмотрения в Совете Федерации соответствующих законов. Начав рассмотрение закона в четырнадцатидневный срок, предусмотренный ч. 4 ст. 105 Конституции Российской Федерации, Совет Федерации обязан путем голосования принять решение об одобрении либо отклонении закона. При этом истечение указанного срока не освобождает Совет Федерации от данной обязанности. Закон, принятый по любому из вопросов, перечисленных в ст. 106, не может считаться одобренным, если Совет Федерации не завершил его рассмотрения. Соответственно, закон в этом случае не подлежит подписанию главой государства.

Если рассмотрение в Совете Федерации федеральных законов, принятых по вопросам, перечисленным в ст. 106 Конституции Российской Федерации, не завершено в установленный ч. 4 ст. 105 срок, оно должно быть продолжено на следующем заседании Совета Федерации и завершено принятием решения.

Если принятый Государственной Думой федеральный закон будет отклонен Советом Федерации, то палатами может быть создана согласительная комиссия для преодоления возникших разногласий.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона Президентом Российской Федерации в течение четырнадцати дней, при этом Президент обладает правом отлагательного вето.

При этом необходимо учитывать толкование ст. 107 Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации¹: в случае нарушения установленного Конституцией Российской Федерации порядка принятия федерального закона, если эти нарушения ставят под сомнение результаты волеизъявления палат Федерального Собрания и само принятие закона, Президент Российской Федерации вправе в силу ч. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 107 Конституции Российской Федерации вернуть его в соответствующую палату, указав на конкретные нарушения названных конституционных требований. При этом такой закон не может считаться «принятым федеральным законом» в смысле ч. 1 ст. 107 Конституции Российской Федерации, а его возвращение в палаты Федерального Собрания – отклонением в смысле ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации, поскольку установленные Конституцией Российской Федерации требования к принятию федерального закона и предусмотренные ею условия и процедуры носят безусловный характер и не могут меняться по усмотрению участников законодательного процесса. Споры между субъектами законодательного процесса в связи с порядком принятия федерального закона в случае недостижения согласия могут быть переданы заинтересованными сторонами в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации.

Федеральный закон вступает в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после его опубликования, если иное не установлено самим законом.



Контрольные вопросы по лекции 14

1. Дайте определение парламента.
2. Какое место занимает Федеральное Собрание Российской Федерации в системе органов государственной власти?
3. Дайте характеристику полномочий Совета Федерации и Государственной Думы.

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 3.

4. Как разрешаются разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой?
5. В каких случаях возможен роспуск Государственной Думы?
6. Дайте характеристику правового статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы.
7. Каковы основные этапы законодательного процесса? Охарактеризуйте их.

15 Правительство Российской Федерации

1. *Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации.*
2. *Состав, формирование и отставка Правительства Российской Федерации.*
3. *Компетенция Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации.*

15.1 Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации

Правовой статус Правительства Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации» от 31 декабря 1997 г.¹, указами Президента Российской Федерации.

Положение и место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, сформулированным в ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации. Федеральную государственную власть Правительство осуществляет наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами; причем именно Правительству Российской Федерации Конституция вверяет реализацию полномочий одной из функциональных ветвей единой государственной власти – исполнительной.

Являясь федеральным органом исполнительной власти, обладающим общей компетенцией, Правительство Российской Федерации призвано возглавлять всю систему органов исполнительной власти, обеспечивать их согласованную деятельность.

Соотношение Правительства с Федеральным Собранием и судами не порождает каких-либо неясностей. Согласно Конституции Российской Федерации органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, что предполагает невмешательство в деятельность каждой власти со стороны

¹Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

двух других. Председатель Правительства, его заместители, члены Правительства не могут быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы. Исключение составляли депутаты Государственной Думы первого созыва, которые в соответствии с п. 9 раздела 2 Конституции Российской Федерации могли одновременно являться членами Правительства Российской Федерации.

В то же время Правительство Российской Федерации взаимодействует с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, и особенно с постоянными комитетами и комиссиями, рассматривая их рекомендации и принимая соответствующие меры.

По-иному и сложнее строятся взаимоотношения Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации, который формально не входит ни в одну из трех ветвей, но по существу, имея ряд конституционных полномочий в сфере исполнительной власти, в эту власть входит. Президент с согласия Государственной Думы назначает и единолично смещает Председателя Правительства Российской Федерации, назначает и смещает всех членов Правительства Российской Федерации (п. «а»–«в», «д» ст. 83 Конституции Российской Федерации) и руководителей других федеральных органов исполнительной власти, напрямую руководит рядом министерств. Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации (п. «б» ст. 83 Конституции Российской Федерации), а его указы по своей юридической силе выше нормативных актов Правительства Российской Федерации (ст. 113, 115 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, совершенно очевидно, что Правительство Российской Федерации несет ответственность перед Президентом, только ему подотчетно и ему подконтрольно. Конституция Российской Федерации не предусматривает ответственности Правительства Российской Федерации перед Федеральным Собранием Российской Федерации (ст. 117 Конституции Российской Федерации).

Анализ полномочий Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации позволяет считать главой исполнительной власти именно Президента Российской Федерации, а не Председателя Правительства Российской Федерации или Правительство Российской Федерации в целом.

Правительство Российской Федерации может рассматриваться как высший орган исполнительной власти в том смысле¹, что является единственным коллегиальным органом, имеющим конституционную компетенцию в сфере исполнительной власти и право руководить всеми органами исполнительной власти. Это вытекает из положений ч. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Система федеральных органов государственной власти Конституцией Российской Федерации не установлена. Гл. 6 Конституции называется «Правительство Российской Федерации» и посвящена именно этому органу. Ч. 1 ст. 110 Конституции устанавливает, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство. Однако нельзя сводить федеральную исполнительную власть только к Правительству. В эту систему включаются и иные федеральные органы исполнительной власти.

Более четко система федеральных органов исполнительной власти регулируется актами Президента Российской Федерации.

Вопрос о системе органов исполнительной власти стал предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации при рассмотрении дела о толковании п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76 и ч. 1 ст. 112 Конституции Российской Федерации².

По смыслу п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 76 и ч. 1 ст. 112 Конституции Российской Федерации определение видов федеральных органов исполнительной власти постольку, поскольку оно взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом, осуществляется посредством федерального закона. Однако этим не исключается возможность регулирования указанных вопросов другими нормативными актами исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, устанавливающих полномочия Президента Российской Федерации (ст. 80, 83, 84, 86, 87, 89 Конституции Российской Федерации), а также регламентирующих порядок образования и деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 110, 112-

¹Необходимо иметь в виду, что ст. 110 Конституции Российской Федерации не называет Правительство Российской Федерации высшим органом исполнительной власти. Ч. 1 ст. 110 Конституции устанавливает, что Правительство осуществляет исполнительную власть.

²Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.

114 Конституции Российской Федерации). Данная правовая позиция была сформулирована при рассмотрении дела о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации¹.

Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что исходя из ст. 90, 115, п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера. Следовательно, по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Таким образом, система федеральных органов исполнительной власти состоит из Правительства Российской Федерации, министерств и других федеральных органов исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 31 декабря 1997 г., иных законов и указов Президента Российской Федерации².

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закрепляет три вида федеральных органов исполнительной власти: министерство (орган, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной сфере деятельности); федеральная служба (орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в определенной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, общественной безопасности, борьбы с преступностью, общественной безопасности) и федеральное агентство (орган, осуществляющий в определенной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции). При этом

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2.

²Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 12 апреля 2019 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 (в ред. 26 февраля 2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.

федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств, которые осуществляют координацию их деятельности и контроль за ней.

15.2 Состав, формирование и отставка Правительства Российской Федерации

Правительство Российской Федерации – коллегиальный орган. В его состав входят Председатель, его заместители и федеральные министры. Понятие «федеральный министр» распространяется как на руководителей министерств, так и на руководителей других органов исполнительной власти, если этот ранг был им присвоен Президентом Российской Федерации. Однако в этом случае руководитель органа исполнительной власти не становится членом Правительства с правом голоса на его заседаниях. Таким образом, количество членов Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации (в том числе и первых) определяется Президентом Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации. В соответствии со ст. 112, 113 Конституции Российской Федерации, ст. 24 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» он:

- представляет Правительство Российской Федерации в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;
- ведет заседания Правительства Российской Федерации, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства Российской Федерации;
- представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;
- распределяет обязанности между членами Правительства Российской Федерации.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации, в выработке и реализации политики Правительства Российской Федерации;
- участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, обеспечивают их исполнение;
- координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения;
- предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство Российской Федерации;
- осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральные министры:

- участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации;
- принимают участие в подготовке постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, обеспечивают их исполнение;
- принимают участие в выработке и реализации политики Правительства Российской Федерации;
- обладают установленными законодательством Российской Федерации полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти;
- координируют и контролируют деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств;
- назначают на должность и освобождают от должности заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению руководителей этих органов.

Решения Правительства Российской Федерации принимаются коллегиально.

В качестве постоянного органа Правительства Российской Федерации для решения оперативных вопросов создается Президиум Правительства Российской Федерации. Заседания Президиума проводятся по мере необходимости.

Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа его членов и не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Министры Российской Федерации и руководители федеральных ведомств могут быть разделены на две статусные группы.

Первая группа включает руководителей тех министерств и ведомств, которые в своей работе напрямую подчиняются Президенту Российской Федерации. Это министры обороны, иностранных дел, внутренних дел, МЧС, юстиции, директор ФСБ и др.¹

Остальные министры и руководители федеральных органов исполнительной власти работают под непосредственным руководством Правительства Российской Федерации.

Подчинение некоторых федеральных министров Президенту Российской Федерации не исключает их из работы Правительства Российской Федерации. Они принимают участие в заседаниях Правительства и голосуют при принятии решений, выполняют поручения Правительства и несут коллективную ответственность за деятельность Правительства Российской Федерации.

Формирование Правительства Российской Федерации начинается с назначения его Председателя. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы (п. «а» ст. 83, п. «а» ч. 1 ст. 103, ч. 1 ст. 111 Конституции Российской Федерации; ч. 1 ст. 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 31 декабря 1997 г.). Предложение о назначении лица на пост главы Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации. Таким образом, достигаются две цели: представительный орган участвует в назначении главы Правительства, но не является решающим источником предоставления ему власти, что неизбежно породило бы зависимость и контроль.

Внесение кандидатуры на пост главы Правительства Российской Федерации в Государственную Думу должно происходить в определенные сроки:

¹Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 (в ред. 26 февраля 2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.

- не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации;
- не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства Российской Федерации;
- в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой (ч. 2 ст. 111 Конституции Российской Федерации).

Установлен и определен срок для рассмотрения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Российской Федерации – в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

Порядок разрешения разногласий между Президентом Российской Федерации и Государственной Думой по поводу кандидатуры на пост главы Правительства определяется ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Данная норма стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации» указано, что положение ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации означает, что Президент Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять нового кандидата. Это право Президента должно реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса.

Однако, как указывалось в особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н. В. Витрука, при представлении Президентом Российской Федерации одной и той же кандидатуры дважды, а тем более трижды Государственная Дума лишается права самостоятельного выбора, что гарантировано ст. 10, 111 Конституции Российской Федерации. В особом мнении судьи Конституционного Суда В. О. Лучина отмечалось, что Президент Российской Федерации вправе выбирать и представлять кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации изначально по своему усмотрению. Право выбора Государственной Думой ограничено представленными кандидатурами, однако самостоятельность ее в этих рамках не может быть поставлена под сомнение. Она должна иметь реальную возможность выбирать из представленных кандидатур ту, которую считает наиболее приемлемой. Если Государственная Дума

как субъект законодательной власти высказала отрицательное отношение к представленной кандидатуре, то Президент Российской Федерации в принципе не должен навязывать свою волю и требовать повторного рассмотрения этой кандидатуры. Он не может нарушать самостоятельность законодательной власти и обязан подчиниться ее решению¹.

После назначения Председателя формирование Правительства Российской Федерации осуществляется весьма простым способом. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту кандидатуры на конкретные должности в Правительстве Российской Федерации, а Президент Российской Федерации их рассматривает, отбирает и назначает.

Конституция не устанавливает срок для внесения Председателем федерального Правительства предложений по его составу. Представляется, что формирование нового Правительства Российской Федерации в полном составе должно происходить при назначении его Председателя, а внесение отдельных персональных изменений в состав Правительства Российской Федерации может осуществляться в течение всего срока полномочий Правительства Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации определяет период, в течение которого может действовать данный состав Правительства Российской Федерации. В соответствии со ст. 116 Конституции Российской Федерации перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия. Таким образом, срок функционирования Правительства Российской Федерации зависит от сроков полномочий Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации избирается на шесть лет, следовательно, Правительство Российской Федерации данного состава работает шесть лет. Однако срок пребывания Президента Российской Федерации в должности может быть сокращен при условиях, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 92, ст. 93 Конституции Российской Федерации. При наступлении ситуаций, предусмотренных указанными статьями, сроки прекращения полномочий Правительства Российской Федерации могут не совпадать с общими сроками полномочий Президента Российской Федерации.

Основания для отставки Правительства Российской Федерации предусмотрены ст. 117 Конституции Российской Федерации. Одно из них – это заявление

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

Правительства Российской Федерации об уходе в отставку. Обычно такое решение, учитывая его экстраординарный характер, принимается на заседании Правительства Российской Федерации в присутствии всех его членов. В этом смысле она является добровольной, т. е. выражает мнение большинства членов Правительства Российской Федерации сложить полномочия досрочно, хотя для этого, как свидетельствует зарубежная практика, всегда имеются весьма серьезные причины и обстоятельства (кризис в экономике, всеобщие забастовки и т. д.). Подобная отставка не означает автоматического прекращения деятельности Правительства Российской Федерации, поскольку она может приниматься или отклоняться Президентом Российской Федерации. В связи с серьезностью такого шага ему обычно предшествуют предварительные консультации Правительства Российской Федерации с Президентом Российской Федерации. По действующему законодательству отставка Председателя Правительства Российской Федерации влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации в целом, т. е. всех министров и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Персональная отставка министра (или нескольких министров) не влечет за собой отставки всего Правительства Российской Федерации и в принципе должна рассматриваться как нормальное явление в государственной службе.

Другое основание отставки Правительства Российской Федерации – это инициатива Президента Российской Федерации в принятии такого решения. Отставка Правительства Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации не требует соблюдения каких-либо предварительных условий (к примеру, предупреждения об отставке и т. д.). Она может быть осуществлена в любое время и независимо от отношения парламента к деятельности Правительства Российской Федерации.

Явный пробел конституционного законодательства – ч. 2 ст. 117 Конституции Российской Федерации, где сказано, что Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. Такая неопределенность нормы создает условия для произвольной отставки Правительства Российской Федерации без всякой мотивации¹. Принятие Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в

¹См., например, Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1998 г. № 983 «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 34. Ст. 4071; Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1999 г. № 580 «О

1997 г. незначительно улучшило сложившуюся ситуацию бесправия Правительства Российской Федерации, т. к. основания отставки Правительства Российской Федерации оставляют широкие возможности для произвольного применения мер конституционной ответственности в отношении Правительства Российской Федерации.

Третье основание отставки Правительства Российской Федерации связано с выражением недоверия ему Государственной Думой. Вотум недоверия – один из наиболее сильных способов воздействия парламента на Правительство Российской Федерации. В этом отношении можно говорить об ответственности Правительства Российской Федерации перед Государственной Думой на условиях, предусмотренных ч. 3, 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации. По Конституции Российской Федерации пределы этой ответственности фактически определяются Президентом Российской Федерации. При выражении недоверия (или отказе в доверии) Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации принимает решение либо об отставке Правительства Российской Федерации, либо о досрочном роспуске Государственной Думы.

В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства Российской Федерации либо распускает Государственную Думу. Предусмотренный трехмесячный срок начинает течь со дня, следующего за днем, когда Государственная Дума проголосовала за недоверие Правительству Российской Федерации. Если повторное выражение Думой недоверия Правительству Российской Федерации будет иметь место в рамках этого срока, то Президент Российской Федерации принимает одно из следующих решений:

- отправляет Правительство Российской Федерации в отставку;
- распускает Думу. Хотя о новых выборах в данной норме не сказано, они должны быть назначены в соответствии с ч. 2 ст. 109 Конституции Российской Федерации.

И, наконец, последнее основание отставки – постановка Правительством Российской Федерации перед парламентом вопроса о доверии. Это может быть

Председателя Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 20. Ст. 2424; Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 г. № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 32. Ст. 4048.

связано с общим вопросом – одобрением его программы либо с принятием конкретного законопроекта. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент Российской Федерации в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

Постановление Государственной Думы о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Аналогичный порядок голосования применяется и при вынесении решения по вопросу о доверии Правительству Российской Федерации (ч. 4 ст. 117 Конституции Российской Федерации), поставленному Председателем Правительства Российской Федерации, с той разницей, что депутатское большинство здесь означает вотум доверия в отличие от выражения недоверия, которое инициируется в первом случае самой палатой.

Вместе с тем Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания по основаниям, упомянутым в ст. 117 Конституции Российской Федерации, а также в период действия военного и чрезвычайного положения и в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации (ч. 3 и 5 ст. 109 Конституции Российской Федерации). Следовательно, в эти периоды у Президента Российской Федерации нет альтернативы выбора – отставка Правительства Российской Федерации или роспуск Государственной Думы. В это время возможна только отставка Правительства Российской Федерации. Однако в другие периоды досрочный роспуск может быть весьма реальным для Государственной Думы в случае неодобрения ею деятельности Правительства Российской Федерации.

Выражение Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации, даже его отставка формально не обязывают Президента Российской Федерации представить на утверждение парламента новый состав Правительства Российской Федерации. Речь может идти лишь о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации, для назначения которого требуется согласие Государственной Думы. Причем в Конституции Российской Федерации не указан срок, в течение которого Президент Российской Федерации обязан сформировать новое Правительство Российской Федерации, а сказано только о том, что в случае отставки Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

15.3 Компетенция Правительства Российской Федерации.

Акты Правительства Российской Федерации

Конституция Российской Федерации в ст. 114 закрепляет следующие полномочия Правительства Российской Федерации:

- разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения; представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- осуществление управления федеральной собственностью;
- осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;
- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью и др.

Этот перечень полномочий не является исчерпывающим, т. к. в нем указывается, что на Правительство Российской Федерации могут быть возложены федеральными законами и указами Президента Российской Федерации иные полномочия. В Конституции Российской Федерации установлены положения, определяющие необходимость решения Правительством Российской Федерации отдельных вопросов государственного управления. Например, из содержания ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации вытекают такие полномочия Правительства Российской Федерации, как разработка и утверждение федеральных программ в области экономического, экологического, социального и культурного развития страны, определение порядка осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями и др.

Более детально полномочия Правительства Российской Федерации сформулированы в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», в котором выделяется общая, специальная компетенция и компетенция по руководству федеральными органами исполнительной власти.

Общая компетенция – это круг полномочий, определяющих главные направления и сферы деятельности Правительства Российской Федерации. Соответственно, Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции:

- организует реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации; направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

В отличие от общей специальная компетенция характеризует круг полномочий, определяющих деятельность Правительства Российской Федерации в конкретных областях общественной жизни. Так, Правительство Российской Федерации имеет компетенцию в сферах:

- экономики (осуществляет регулирование экономических процессов; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики; осуществляет управление федеральной собственностью и др.);
- бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики (обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации и др.);
- социальной (обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики и др.);

- науки, культуры, образования (разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки; обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки; обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования и др.);
- природопользования и охраны окружающей среды (обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий и др.);
- обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью (участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти);
- полномочий по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации (осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации; обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и др.);

- внешней политики и международных отношений (осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерацией по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств и др.).

Компетенция по руководству федеральными органами исполнительной власти – это круг конституционных полномочий, определяющих деятельность Правительства Российской Федерации по руководству работой федеральных органов исполнительной власти и контролю за их деятельностью. Так, Правительство Российской Федерации утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников, их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете; назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации; вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов; вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации. Кроме того, для осуществления своих полномочий Правительство Российской Федерации может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц; федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются ему и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Акты Правительства Российской Федерации – решения, принимаемые Правительством в пределах своих конституционных полномочий. В актах Правительства, издаваемых на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, реализуются полномочия Правительства Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации носят нормативный и ненормативный (индивидуально-правовой) характер. Акты, имеющие нормативный характер (а также наиболее важные из ненормативных актов), издаются в форме постановлений, акты по оперативным и другим текущим вопросам – в форме распоряжений. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации.

Постановление Правительства представляет собой нормативный правовой акт, в котором выражается государственная воля, веление в пределах компетенции и полномочий этого органа власти. Постановления принимаются в соответствии с общими полномочиями Правительства, определенными ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», а также его полномочиями по определенным предметам ведения в сфере экономики, бюджета, финансов, кредитной и денежной политики; в социальной сфере, сфере науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; обеспечения обороны и государственной безопасности России; внешней политики и международных отношений, а также иными полномочиями, осуществляемыми в соответствии с Конституцией по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации, что определено ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации и предусмотрено ст. 22 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Акты Правительства Российской Федерации (в том числе нормативного характера) могут предварительно рассматриваться Президиумом Правительства. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства Российской Федерации определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Согласно этому Закону датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации. Постановление Правительства, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости их немедленного широкого обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суде.

Кроме правовых актов Правительство Российской Федерации вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие юридического характера.

Постановления и распоряжения Правительства, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации, могут быть отменены Президентом Российской Федерации (ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации).



Контрольные вопросы по лекции 15

1. Каково соотношение понятий «исполнительная власть» и «правительство»?
2. Какое место занимает Правительство Российской Федерации в системе органов государственной власти?
3. Какова внутренняя структура Правительства Российской Федерации?
4. Назовите основания отставки Правительства Российской Федерации.
5. Укажите особенности актов, принимаемых Правительством Российской Федерации.

16 Конституционные основы судебной власти в Российской Федерации

1. *Общая характеристика организации и функционирования судебной власти.*
2. *Конституционно-правовой статус судей.*
3. *Конституционный Суд Российской Федерации.*

16.1 Общая характеристика организации и функционирования судебной власти

В гл. 7 Конституции Российской Федерации устанавливаются конституционные основы института судебной власти. За органами судебной власти признаются самостоятельность и право действовать независимо от других ветвей власти (ст. 10 Конституции Российской Федерации).

Используемая Конституцией Российской Федерации формула «судебная власть» представляет собой краткое выражение политико-правовой доктрины, вытекающей из концепции разделения властей в правовом государстве и устанавливающей место органов правосудия в системе государственного механизма. В то же время Конституция (ст. 11) прямо указывает, что суды осуществляют именно государственную власть.

Основу судебной власти составляет совокупность судебных органов различной компетенции, дистанцированных от органов представительной и исполнительной власти. Одновременно законодатель наделяет органы судебной власти некоторыми полномочиями по контролю за законностью выполнения отдельных функций субъектами иных ветвей власти. Особое положение судебных органов в правоохранительной системе Российской Федерации не исключает взаимодействие установленных Конституцией Российской Федерации ветвей власти по ряду направлений.

Закрепление в конституционных нормах и федеральном законодательстве судебной власти как государственно-правового института позволяет выделить его специфические признаки, отметить необходимость утверждения системы гарантий, позволяющих судебной власти осуществлять свои функции и решать поставленные перед ней законом государственные задачи.

Характерными свойствами судебной власти являются самостоятельность, исключительность, подзаконность и полнота. Все эти качества нашли свое отражение в нормах Конституции Российской Федерации.

Назначение судебной власти – защита прав и свобод граждан, конституционного строя Российской Федерации, обеспечение соответствия актов законодательной и исполнительной власти Конституции Российской Федерации, соблюдения законности и справедливости при исполнении и применении законов, а также иных нормативных актов. Обеспечение реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина составляет основное содержание деятельности органов судебной власти (ст. 18 Конституции Российской Федерации). Судебная власть имеет прямое отношение к гарантированным каждому правам на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных, почтовых и иных сообщений.

Исключительность судебной власти заключается в том, что никакой иной орган государственной власти или управления не вправе принимать на себя функции и полномочия, составляющие компетенцию судов. Государство доверяет именно суду право использовать принудительные полномочия государственной власти: в установленном законом порядке признать лицо виновным в совершении преступления, назначить уголовное наказание.

Система федеральных органов судебной власти, определение порядка их организации и деятельности относятся к ведению Российской Федерации (п. «г», «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации). В систему этих судов включаются Конституционный Суд, Верховный Суд, иные федеральные суды.

Конституция Российской Федерации не конкретизирует структуру всей судебной системы, предоставляя решение этого вопроса федеральному конституционному закону, который должен установить соподчиненность звеньев судебной системы, перечень федеральных судов, виды местных судов, их полномочия и структуру.

Исключая возможность создания чрезвычайных судов, федеральное законодательство о судеустройстве допускает дифференциацию судебных органов для рассмотрения различных категорий дел, т. е. определяет возможность некоторой специализации судов. Они различаются своей предметной подсудностью и процедурой судопроизводства.

Подзаконность судебной власти проявляется не только в том, что судебные органы и судьи действуют на основе закона, подчиняются только Конституции

Российской Федерации и федеральным законам, но и в том, что ее носители не вправе отступать в своей деятельности от требований закона.

Законодательной основой функционирования судебной власти являются Конституция, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», федеральные конституционные законы о высших судебных органах Российской Федерации и иных федеральных судах, устанавливающие компетенцию, порядок образования, структуру и основные функции, а также материально-техническое и организационное обеспечение этих судов¹.

Федеральные законы регулируют различные стороны организации органов судебной власти: судоустройство, деятельность прокуратуры, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство.

Отдельными федеральными законами регулируются статус судей, особенности деятельности некоторых видов судов (например, военных), различные вопросы обеспечения деятельности судебной власти². Таким образом, единство судебной власти в Российской Федерации обеспечивается совокупностью актов федерального законодательства о судоустройстве и судопроизводстве, единообразным применением их судами (в том числе федерального гражданско-процессуального, уголовно-процессуального, арбитражно-процессуального законодательства) на всей территории России, финансированием судов из федерального бюджета, единым статусом судей.

¹Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1; Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 02 августа 2018 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550; Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 06 марта 2019 г.) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 898; Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 18 апреля 2018 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270 и др.

²Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3170; Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170 и др.

Стабилизирующее значение для формирования системы судебной власти имеет установление Конституцией Российской Федерации единых требований к судебным органам и судьям и соблюдение правовых гарантий в отношении судей. Состояние и качество судейского корпуса регулируются на конституционном уровне. Унификация требований к кандидатам на судебные должности на территории всей России приобретает особое значение при известном отделении судов от системы правоохранительных органов и отнесении вопросов работы с кадрами судебных органов к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законом установлен единый статус судей Российской Федерации, который не может умаляться, а гарантии деятельности судей подвергаться изъятиям под влиянием местных условий. Жизнь, достоинство, имущество судей и членов их семей должны находиться под особой защитой государства. Конституция Российской Федерации утверждает независимость, несменяемость, неприкосновенность носителей судебной власти (ст. 120–122 Конституции Российской Федерации). Только судам Конституция Российской Федерации предоставляет право при рассмотрении дела отказаться от применения актов государственных органов, если они, по их мнению, не соответствуют закону (ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации).

Укреплению авторитета носителей судебной власти служит установленный Конституцией Российской Федерации порядок назначения на должность судей Конституционного Суда и Верховного Суда Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (п. «ж» ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 128 Конституции Российской Федерации) и назначения судей других федеральных судов Президентом Российской Федерации (ч. 2 ст. 128 Конституции Российской Федерации). Укрепление гарантий служебного положения судей в немалой степени зависит от активности органов судейского сообщества, которым федеральным законом предоставлены широкие полномочия в формировании судейского корпуса.

Полнота судебной власти определяется ее объемом, окончательностью решений, принимаемых судебной властью, их обязательностью. Вступившие в законную силу решения судов, а также предусмотренные законом судебные распоряжения, требования, поручения и другие судебные акты должны быть обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов мест-

ного самоуправления, предприятий, должностных лиц, граждан и их объединений и подлежат безусловному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Неисполнение вступивших в законную силу актов судебной власти, требований и распоряжений судей, вмешательство в законную деятельность судей и аппарата суда (судебных исполнителей), проявление неуважения к суду или судьям влекут установленную законом ответственность (ст. 294–298.1 Уголовного кодекса Российской Федерации).

16.2 Конституционно-правовой статус судей

Правовой статус судей определяется ст. 119–122 Конституции Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (с изм. и доп.) и иными нормативно-правовыми актами.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» судьями являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе.

Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом. Определенными особенностями обладают судьи военных судов и судьи Конституционного Суда Российской Федерации.

Ст. 119 Конституции Российской Федерации устанавливает четыре основных требования, предъявляемых к кандидатам на должность судьи:

- наличие гражданства;
- 25-летний минимальный возраст;
- наличие высшего юридического образования;
- стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Наряду с этими конституционными требованиями Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» установлен и ряд дополнительных, специальных, повышенных требований, обусловленных спецификой судебной деятельности. Такими требованиями являются:

- высокий уровень профессионализма;
- особые морально-этические требования;
- условия несовместимости судебной функции с занятием других должностей или выполнением параллельных юридических функций.

Высокий уровень профессионализма означает, во-первых, наличие высшего юридического образования, во-вторых, стаж работы по юридической профессии. Кандидаты на должность судьи сдают квалификационный экзамен.

Морально-этические требования сводятся к следующему: судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы; при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

В развитие принципа разделения властей, закрепленного ст. 10 и 11 Конституции Российской Федерации, ч. 3 ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» устанавливает, что судья не вправе быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

В соответствии со ст. 83 (п. «е»), 102 (п. «ж» ч. 1), 128 (ч. 1) судьи Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

Принципами правового статуса судей являются: независимость, несменяемость и неприкосновенность.

Независимость судей – основной элемент их особого правового статуса, а также главное условие существования самостоятельной и авторитетной судебной власти. Принцип судейской независимости гарантируется рядом других конституционных положений. Независимость судьи обеспечивается:

- предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия;
- запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи;
- правом судьи на отставку;
- неприкосновенностью судьи;

- системой органов судейского сообщества;
- предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Несменяемость судей – одна из гарантий их независимости от исполнительной и законодательной властей. Принцип несменяемости распространяется на лиц, наделенных в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющих свои обязанности на профессиональной основе.

Несменяемость судей означает, что после наделения судьи полномочиями в установленном законом порядке действительность полномочий судьи в Российской Федерации не ограничивается определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи составляет 70 лет.

Кроме того, судья не подлежит переводу на другую должность или в другой суд без его согласия. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как по основаниям и в порядке, установленном Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 13 полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей при наличии одного из следующих оснований:

- признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
- возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу;
- участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Полномочия судьи прекращаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей в случаях:

- письменного заявления об отставке;
- неспособности по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи;
- письменного заявления о прекращении полномочий в связи с переходом на другую работу;
- достижения судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечения срока полномочий, если они были ограничены определенным сроком;

- прекращения гражданства Российской Федерации;
- нарушения судьей, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;
- занятия деятельностью, не совместимой с должностью судьи;
- избрания судьей Президентом Российской Федерации, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, а также главой муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера;
- вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;
- смерти судьи или вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим;
- отказа судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда;
- совершения судьей дисциплинарного проступка, за который решением квалификационной коллегии судей на судью наложено дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Судья – лицо неприкосновенное. Судейская неприкосновенность является определенным исключением из принципа равенства всех перед законом и судом и по своему содержанию выходит за рамки личной неприкосновенности. Это обусловлено тем, что общество и государство, предъявляя к судье и его профессиональной деятельности высокие требования, обязаны обеспечить ему дополнительные гарантии надлежащего осуществления деятельности по отправлению правосудия.

Неприкосновенность судьи является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов,

прежде всего правосудия. Неприкосновенность означает, что никто не может лишить судью свободы или подвергнуть другим мерам принуждения, привлечь к уголовной ответственности без соблюдения особой процедуры, определенной федеральным законом. Неприкосновенность распространяется также на жилище и служебное помещение судьи, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему документы и имущество.

Проникновение в жилище или служебное помещение судьи, его личный или используемый им транспорт, проведение там досмотра, обыска или выемки, личный обыск судьи допускается только в связи с расследованием уголовного дела в отношении этого судьи с санкции соответствующего суда.

Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается в отношении:

- судьи Конституционного Суда Российской Федерации – Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия Конституционного Суда Российской Федерации;
- судьи Верховного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации;
- судьи иного суда – Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации.

Судья ответственен за профессиональные ошибки. Он может нести в определенных случаях как гражданскую, так и уголовную ответственность за мнения или решения, высказанные или принятые в ходе осуществления правосудия, но только если вступившим в законную силу приговором суда будет установлено, что эти мнения или решения сложились вследствие преступного злоупотребления судейскими прерогативами, личного умысла. Судья ответственен также и за упущения по службе в форме должностной халатности, например, когда утрачиваются важнейшие для клиента документы.

16.3 Конституционный Суд Российской Федерации

Ст. 125 Конституции Российской Федерации закрепляет ведущую роль Конституционного Суда Российской Федерации как одного из важнейших институтов судебной власти, четко фиксируя его состав, компетенцию, характер принимаемых решений.

В развитие ст. 125 Конституции Российской Федерации был принят Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹. Ст. 1 определяет Конституционный Суд Российской Федерации как судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

В данном определении четко выражены основные правовые свойства Конституционного Суда Российской Федерации: его функциональное предназначение (осуществление конституционного судопроизводства); правовой статус (судебный орган); главные принципы деятельности (самостоятельность и независимость); процессуальная форма деятельности (конституционное судопроизводство).

Ст. 5 Закона устанавливает дополнительные принципы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Конституционный Суд Российской Федерации не является высшим органом в том понимании, что не возглавляет систему судебных органов, не является для судебной системы надзорной, кассационной или апелляционной инстанцией.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации – высший орган в том смысле, что занимает высшее положение в механизме конституционного контроля в государстве, не поднадзорен никаким инстанциям, его решения носят обязательный характер, в том числе для всех высших государственных структур.

Одна из наиболее важных черт статуса Конституционного Суда Российской Федерации состоит в том, что он призван решать исключительно вопросы права. При осуществлении судопроизводства Суд воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

¹Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из девятнадцати судей. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации вправе осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее двух третей от общего числа судей. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации не ограничены определенным сроком, вследствие чего состав судей никогда не должен сменяться одновременно, а Суд – прекращать свою деятельность по каким-либо причинам.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает в заседаниях все вопросы, относящиеся к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, установленным Конституцией Российской Федерации и ст. 3 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционный Суд Российской Федерации в заседаниях осуществляет следующие полномочия:

- принимает послания Конституционного Суда Российской Федерации;
- принимает Регламент Конституционного Суда Российской Федерации и вносит в него изменения и дополнения;
- принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда Российской Федерации к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к Президенту Российской Федерации с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей Конституционного Суда Российской Федерации награды или иного знака отличия иностранного государства;
- принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда Российской Федерации;

- осуществляет иные полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации имеет двух заместителей, которые назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Председатель и заместители Председателя Конституционного Суда Российской Федерации по истечении срока их полномочий могут быть назначены на должность на новый срок.



Контрольные вопросы по лекции 16

1. Дайте понятие судебной власти.
2. Назовите функции судебной власти.
3. Охарактеризуйте систему федеральных судов Российской Федерации.

Нормативно-правовые акты и литература

Нормативно-правовые акты

1. Конвенция о статусе беженцев (вместе с «Комментарием», «Образцом проездного документа») (заключена в г. Женеве 28 июля 1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.
2. Декларация Съезда народных депутатов и Верховного Совета от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
3. Декларация Съезда народных депутатов и Верховного Совета от 25 октября 1991 г. № 1808/1-1 «О языках народов России» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1742.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.
5. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.
6. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.
7. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 г.) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.
9. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; Федеральный конституционный закон от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.
10. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.
11. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3170; Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170 и др.
12. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О Государственном флаге Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5020.
13. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 20 декабря 2017 г.) «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5021.
14. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 21 декабря 2013 г.) «О Государственном гимне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5021.

15. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. С. 1011.
16. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.
17. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
18. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01 июля 2017 г.) «О военном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.
19. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.
20. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 06 марта 2019 г.) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.
21. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 22-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
22. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2207.
23. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.
24. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 11 декабря 2018 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

25. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 03 июля 2018 г.) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.
26. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 02 августа 2019 г.) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.
27. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
28. Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.
29. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (в ред. от 18 апреля 2018 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270 и др.
30. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (в ред. от 27 июня 2018 г.) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.
31. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 20 декабря 2017 г.) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 3 июля 2018 г.) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.
32. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.
33. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 17. Ст. 1755.
34. Федеральный закон от 25 июля 2002 № 115-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3021.

- Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.
35. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.
 36. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.
 37. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.
 38. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г.) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.
 39. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ (в ред. от 01 июля 2017 г.) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (ч. 4). Ст. 6952.
 40. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.
 41. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 03 августа 2018 г.) «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.
 42. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.
 43. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ (в ред. от 08 марта 2015 г.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.
 44. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «Об общих принципах организации законодательных (предста-

- вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
45. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (в ред. 03 августа 2018 г.) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.
 46. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
 47. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 03 июля 2019 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.
 48. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О вынужденных переселенцах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5110.
 49. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. № 182.
 50. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 4 июня 2014 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.
 51. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 12 декабря 1991 г. № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21 декабря 1991 г., «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 г., «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией») // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 51. Ст. 1798.
 52. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 № 3876-1 «О присоединении Российской Федерации к Кон-

венции о статусе беженцев и Протоколу, касающемся статуса беженцев» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 49. Ст. 2863.

53. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
54. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. от 10 июля 2019 г.) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 635.
55. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-ПГД (в ред. от 18 июля 2019 г.) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.
56. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 20. Ст. 1757.
57. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 1999 г. № 580 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 20. Ст. 2424.
58. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 (в ред. от 24 октября 2018 г., с изм. от 29 апреля 2019 г.) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4571.
59. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 (в ред. 26 февраля 2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.
60. Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 (в ред. 26 февраля 2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной

- власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.
61. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (в ред. от 31 мая 2019 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2820.
 62. Указ Президента Российской Федерации от 23 августа 1998 г. № 983 «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 34. Ст. 4071.
 63. Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4189.
 64. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 109.
 65. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 1 (ч. II). Ст. 110.
 66. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1999 г. № 1012 «О Председателе Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 32. Ст. 4048.
 67. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 12 апреля 2019 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

68. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.
69. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 1993 г. «О результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1993. № 10. С. 4–5.
70. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.
71. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.
72. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 15-П «По делу о толковании статей 84 (пункт «б»), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 47. Ст. 5787.
73. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 16. Ст. 1451.
74. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.
75. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

76. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 2.
77. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 18. Ст. 2253.
78. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 1996 г. № 10-П «По делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 3.
79. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года «О государственной тайне» в связи с жалобами граждан В.М. Гурджиянца, В.Н. Синцова, В.Н. Бугрова и А.К. Никитина» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 15. Ст. 1768.
80. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 6. Ст. 866.
81. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4868.
82. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресече-

нию деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.

83. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.
84. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 июля 1999 г. № 10-П «По делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 29. Ст. 3773; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3118.
85. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

86. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 2.
87. Постановление Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 3.
88. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.
89. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Об укреплении Российского государства» // Российская газета. 1994. 25 февраля.
90. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О действенности государственной власти» // Российская газета. 1995. 17 февраля.
91. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О Выборах Президента РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 17. Ст. 510.
92. Закон РСФСР от 24 апреля 1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. № 17. Ст. 512.
93. Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1326-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.
94. Закон РСФСР от 27 июня 1991 г. «О вступлении в должность Президента РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 26. Ст. 880.
95. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 5 апреля 1991 г. «О перераспределении полномочий между высшими государствен-

ными органами РСФСР для осуществления антикризисных мер и выполнения решений Съездов народных депутатов РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 15. Ст. 495.

Литература

1. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. М., 2000.
2. Действующее международное право : в 3 т. М., 1996. Т. 1.
3. Ким, А. И. Государственное право в системе отраслей советского права / А. И. Ким // Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1971 г.). Томск, 1973. С. 3–5.
4. Мальцева, И. В. Реформа государственного совета в России в 1906 г. / И. В. Мальцева // Правоведение. 1994. № 5–6.
5. Мананкова, Р. П. Правовой статус членов семьи по советскому законодательству / Р. П. Мананкова. Томск, 1991.
6. Матузов, Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. Саратов, 1987.
7. Митюков, М. А. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики) / М. А. Митюков, А. М. Барнашов. Томск, 1999.
8. Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций / отв. ред. О. И. Чистяков. М., 1994.

Глоссарий

Абсентеизм – сознательный отказ или добровольное уклонение избирателей от участия в выборах, форма проявления политико-правовой пассивности.

Автономная область в составе Российской Федерации – область, самостоятельно осуществляющая государственную власть на соответствующей территории, отличающаяся особенностями быта и национального состава населения и входящая непосредственно в Российскую Федерацию на началах административной автономии (Еврейская автономная область).

Автономный округ в составе Российской Федерации – национальное государственное образование, входящее в область или край и отличающееся особым национальным составом и бытом населения. Вхождение автономного округа в состав края или области означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Федерации – края или области.

Агитация предвыборная – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить избирателей к голосованию за или против кандидата либо списков кандидатов.

Административная юстиция – система разрешения споров, возникающих между гражданином и органом государственного управления при реализации полномочий этого органа.

Администрация Президента Российской Федерации – государственный орган, обеспечивающий деятельность Президента Российской Федерации.

Анклав – территория или часть территории одного государства, полностью окруженная сухопутной территорией другого государства или нескольких государств. В России такой территорией является Калининградская область.

Апатрид (лицо без гражданства) – лицо, не имеющее документального подтверждения принадлежности к гражданству какого-либо государства.

Апатризм – состояние безгражданства; представляет собой отрицательное явление, поскольку отсутствие гражданства ставит лиц без гражданства в невыгодное положение тем, что они не могут притязать на защиту своих прав каким-либо государством.

Беженец – лицо, которое не является гражданином определенной страны 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 обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

Бипатрид – лицо, обладающее двойным гражданством.

Верховенство федерального закона – один из основных принципов федеративного государственного устройства и конституционного строя, согласно которому законы, принятые на общенациональном уровне, обладают высшей юридической силой по сравнению с законодательством субъектов федерации.

Вид на жительство – документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию.

Военное положение – особый правовой режим, вводимый на территории государства или в отдельных его местностях в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии со стороны другого государства или коалиции государств.

Восстановление в гражданстве – основание приобретения гражданства определенного государства лицом, которое его имело, но по каким-либо причинам утратило.

Выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с конституцией и законами, в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Выдвижение кандидатов – стадия избирательного процесса, на которой определяется круг лиц, из числа которых избиратели должны будут выбрать наиболее достойного, по их мнению, кандидата (кандидатов) для занятия выборной должности.

Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной

опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

Высшая юридическая сила конституции – особое юридическое свойство, отличающее ее от других актов. Оно заключается в том, что нормы конституции всегда имеют перевес над положениями иных законов, а тем более актов исполнительной власти; законы и подзаконные акты должны приниматься предусмотренными в конституции органами и по установленной ею процедуре; в случае противоречия закона конституции он либо отменяется, либо приводится в соответствие с ней.

Гарантии депутатской деятельности – установленная в конституции и законодательстве система средств, обеспечивающая эффективное и беспрепятственное осуществление депутатской деятельности.

Гарантии прав и свобод – система условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека и гражданина.

Голосование – стадия избирательного процесса, на которой непосредственно происходит волеизъявление избирателей.

Государственная Дума – одна из палат Федерального Собрания Российской Федерации – парламента Российской Федерации. Состоит из 450 депутатов, избираемых на пять лет.

Гражданин – лицо, находящееся в устойчивой правовой связи с определенным государством.

Гражданство – 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 человека.

Демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Депортация – принудительная высылка иностранца из какого-либо государства в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) на территории данной страны.

Депутат – лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Жалоба – один из видов обращений граждан, просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Заявление – один из видов обращений гражданина, просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Избиратель – гражданин государства, обладающий активным избирательным правом.

Избирательная кампания – деятельность органов и граждан по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Избирательная комиссия – орган, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

Избирательная система в узком смысле – порядок определения результатов выборов. В зависимости от способа распределения депутатских мандатов между кандидатами по результатам голосования избирательные системы принято подразделять на три вида: мажоритарные, пропорциональные и смешанные.

Избирательная система в широком смысле – совокупность общественных отношений, связанных с порядком избрания представительных органов власти.

Избирательная система мажоритарная – разновидность избирательной системы, при которой избранными считаются кандидаты (списки кандидатов), получившие установленное законом большинство голосов избирателей.

Избирательная система пропорциональная – разновидность избирательной системы, при которой партии или другие избирательные объединения, участвующие в выборах, получают в парламенте число мандатов, пропорциональное числу поданных за них голосов.

Избирательная система смешанная – разновидность избирательной системы, совмещающая в себе признаки как мажоритарной, так и пропорциональной избирательных систем.

Избирательное объединение – политическое общественное объединение (например, политическая партия, движение), имеющее в соответствии с законом право участвовать в выборах. Оно может состоять из нескольких политических организаций.

Избирательное право активное – юридическая возможность для гражданина избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Избирательное право объективное – система правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления.

Избирательное право пассивное – юридическая возможность для гражданина быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Избирательное право субъективное – гарантированная государством возможность для гражданина избирать и быть избранным в различные государственные и местные органы (активное и пассивное).

Избирательный бюллетень – официальный документ, содержащий фамилии кандидатов и некоторые другие сведения о них (дату рождения, место работы и т. п.), в котором избиратель при голосовании делает отметку о выборе того или иного кандидата.

Избирательный залог – денежный взнос лица, выдвинутого или выдвигающего себя кандидатом в депутаты или на выборную должность, являющийся условием его регистрации в качестве кандидата на выборную должность.

Избирательный округ – территория, которая образована в соответствии с законом и от которой непосредственно избирателями выбираются депутаты и выборные должностные лица.

Избирательный процесс – урегулированная правовыми и иными социальными нормами деятельность индивидов, органов и групп по подготовке и проведению выборов в государственные органы и органы местного самоуправления.

Избирательный участок – территориальная единица, объединяющая избирателей общим местом для голосования.

Избирательный фонд – целевой фонд денежных средств, используемый кандидатом на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Избирательный ценз – установленное законом требование, которому должно удовлетворять физическое лицо, чтобы обладать активным или пассивным избирательным правом.

Инаугурация – торжественное вступление президента либо главы исполнительной власти субъекта федерации в должность.

Иностраный гражданин (иностранец) – лицо, не являющееся гражданином данного государства и имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства.

Кандидат – лицо, выдвинутое в установленном законодательством порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата.

Кворум – установленное законом или уставом количество присутствующих на определенном мероприятии, считающееся обязательным условием для признания его решений действительными и юридически значимыми.

Компетенция – определяемый конституцией или законом объем полномочий государственного органа или должностного лица, за рамки которого они не могут выходить в своей деятельности.

Конституционная ответственность – одна из форм юридической ответственности, наступающая за нарушение конституционных норм. Она может выступать в различных формах (например, импичмент в отношении президента, вотум недоверия правительству, отзыв депутата).

Конституционная поправка – изменение и (или) дополнение действующей конституции, осуществляемые в особом порядке, установленном как конституцией, так и специальными законами.

Конституционная юстиция – система конституционного судопроизводства, осуществляемого специальными судебными органами.

Конституционное право – отрасль национального права, представляющая собой упорядоченную совокупность юридических норм, закрепляющих и регу-

лирующих общественные отношения в сфере обеспечения прав и свобод человека и учреждающих в этих целях определенную систему государственной власти.

Конституционно-правовой статус человека и гражданина – совокупность гарантируемых конституцией прав и свобод, обязанностей, гарантий и ограничений прав человека и гражданина.

Конституционно-правовые нормы – общеобязательные правила поведения, установленные государством и направленные на урегулирование соответствующих общественных отношений, осуществляющихся в сфере конституционного регулирования.

Конституционно-правовые отношения – общественные отношения, урегулированные конституционно-правовыми нормами, содержанием которых выступают взаимные конституционные права и обязанности субъектов данных отношений.

Конституционные принципы – руководящие идеи, лежащие в основе всего содержания конституции определенной страны.

Конституционный контроль – особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны. Этот контроль предполагает, что соответствующие органы (должностные лица), обнаружив нарушающий конституцию акт, правомочны своей властью отменить его.

Конституционный надзор – проверка акта на его конституционность. При выявлении нарушающего конституцию закона или иного нормативного акта орган конституционного надзора не правомочен отменить его.

Конституционный строй – совокупность экономических, социальных, политических, правовых, идеологических отношений, регулируемых главным образом нормами конституции, возникающих по поводу организации центральных (федеральных) органов государственной власти и управления, государственного устройства и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством.

Конституция – ведущий источник национального права, имеющий высшую юридическую силу и регулирующий основы отношений между человеком и обществом, с одной стороны, и государством – с другой, а также основы организации самого государства.

Культурные права и свободы – юридические возможности человека пользоваться духовными, культурными благами и достижениями, принимать участие

в их создании в соответствии со своими склонностями и способностями (право на пользование достижениями культуры, право на образование, свобода научного и художественного творчества и т. п.).

Личная неприкосновенность – требование недопустимости какого бы то ни было вмешательства извне в область индивидуальной жизнедеятельности человека, включающее в себя физическую (телесную) и психическую неприкосновенность.

Личные права и свободы – юридические возможности человека, ограждающие от незаконного и нежелательного вмешательства в его личную жизнь и внутренний мир, призванные обеспечить существование, своеобразие и автономию личности (право на жизнь, личную неприкосновенность, уважение, защиту чести и достоинства, неприкосновенность жилища, свободу передвижения и выбор места жительства, свободу совести и т. д.).

Лишение гражданства – прекращение устойчивой правовой связи государства с конкретным физическим лицом по решению государственных органов, как правило, вопреки желанию данного лица.

Митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Моральный ценз – условие, ограничивающее как активное, так и пассивное избирательное право, заключающееся в требовании наличия у индивидов определенных моральных качеств.

Наблюдатель – лицо, уполномоченное осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума.

Назначение выборов – стадия избирательного процесса, заключающаяся в установлении уполномоченными в законе органами даты выборов.

Народовластие – принцип организации и деятельности государственного аппарата, в соответствии с которым единственным источником власти в стране признаются ее граждане.

Натурализация – индивидуальный прием в гражданство конкретной страны иностранца по его заявлению.

Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Оптация – выбор гражданства; имеет место в случае, когда какая-либо территория переходит в соответствии с международным договором от одного государства к другому.

Основная (конституционная) обязанность – установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенный вид и меру поведения и ответственность в случае его неисполнения.

Основы конституционного строя – основополагающие начала, составляющие идейную и нормативную базу всей системы конституционного права.

Отрешение от должности президента (импичмент) – форма конституционно-правовой ответственности президента или другого высшего должностного лица, которая состоит в освобождении его от должности специально уполномоченными органами, чаще всего парламентом, по основаниям, предусмотренным конституцией.

Парламент – представительный коллегиальный выборный орган власти, выполняющий в системе разделения властей представительную и законотворческую функцию.

Парламентская комиссия – постоянный или временный орган, создаваемый парламентом (палатой) из числа своих депутатов для выполнения определенной функции или поручения парламента (например, постоянная мандатная комиссия и временная комиссия по проверке какого-либо события).

Парламентские слушания (открытые и закрытые) – одна из форм деятельности парламента, представляющая собой заслушивание мнений членов парламента, государственных и общественных деятелей, а также экспертов по конкретному законопроекту или иному вопросу, входящему в компетенцию парламента.

Парламентский комитет – структурное подразделение парламента или его палаты, создаваемое из числа депутатов для предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовки к обсуждению парламентом (палатой), а также содействия выполнению других функций представительного органа (например, осуществлению парламента контроля).

Парламентский контроль – полномочия парламента, позволяющие ему осуществлять контроль за деятельностью органов исполнительной власти, прежде всего правительства.

Парламентское расследование – деятельность парламента по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства.

Партийные списки – списки кандидатов в выборный орган, выдвигаемых от определенной партии.

Пересмотр конституции – общая ревизия конституции, принятие ее в измененной редакции; принятие новой конституции взамен прежней.

Пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Пленарные заседания – форма деятельности органов представительной власти, когда парламент, его палата или иной представительный орган собирается в полном составе.

Политическая партия – один из видов общественных объединений, имеющих основной целью оказание доминирующего влияния на государство, это наиболее активная и организованная часть социальной группы, которая борется за власть или за участие в осуществлении власти посредством влияния на формирование общей воли граждан, участие в выборах и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Политические права и свободы – одна из групп основных конституционных прав и свобод граждан, позволяющих им участвовать в общественной и политической жизни страны.

Политическое убежище – гарантирование государством, которое предоставляет убежище, безопасности лица, просящего убежища, на своей территории, невысылка и невыдача его стране, где оно может быть подвергнуто преследованию, предоставление этому лицу основных прав и свобод своего государства.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе – должностное лицо, представляющее интересы Президента в пределах соответствующего федерального округа.

Послание президента парламенту – одна из важнейших форм коммуникации между главой государства и общенациональным представительным органом, воплощающаяся в виде ежегодного официального доклада, посвященного

положению в стране, основным направлениям внутренней и внешней политики государства.

Правительство – высший коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительно-распорядительной деятельностью в стране.

Предложение – один из видов обращений граждан, рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Предмет ведения государственного органа – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено соответствующими нормативными актами к компетенции данного органа.

Президент – выборное должностное лицо (глава государства), законно властвующее в течение определенного срока в силу прямого или косвенного народного доверия.

Принципы избирательного права – основные начала демократизма, имеющие определяющее значение для института выборов, выражающие сущность народовластия в государстве.

Прямое действие конституции – юридическое свойство конституции, заключающееся в том, что независимо от наличия законодательных актов, конкретизирующих конституционные нормы, органы, представляющие все три ветви власти, обязаны их осуществлять.

Публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан, политических партий, других общественных и религиозных объединений.

Разграничение предметов ведения и полномочий – принцип федерализма, который заключается в распределении функций между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации.

Регламент – нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа или его подразделения; принимается самим органом в соответствии с законом, закрепляющим статус данного органа власти.

Религиозное объединение – добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры.

Референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения, осуществляемая посредством голосования избирателей и принятия решения.

Роспуск парламента – один из видов конституционно-правовой ответственности, заключающийся в досрочном прекращении полномочий всего представительного органа либо одной из его палат.

Светское государство – конституционно-правовая характеристика государства, которая включает в себя взаимное невмешательство как государства и его органов в дела церкви, так и церкви в дела государства, что находит выражение в четком разделении сфер компетенции и функций органов государства и религиозных объединений.

Сессия – организационная форма работы представительного органа, выражающаяся в проведении пленарных заседаний, заседаний ее комитетов и комиссий, парламентских слушаний, работы депутатов во фракциях, в депутатских группах, комитетах и комиссиях.

Сецессия – выход из состава государства какой-либо его части. В современных федеративных государствах право на сецессию обычно отсутствует.

Собрание (сход) – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Совет Федерации – палата Федерального Собрания (парламента) Российской Федерации, которая является органом представительства субъектов Российской Федерации. В ее состав входят по два члена от каждого субъекта Федерации – один от законодательного органа, а другой от исполнительного органа государственной власти. Срок деятельности данной палаты Федерального Собрания не ограничен, она не может быть распущена Президентом Российской Федерации, но ее состав постоянно обновляется.

Социальное государство – характеристика современного государства как организации, которая берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности.

Социальные права человека – совокупность конституционных прав человека (или только граждан конкретного государства), дающих ему возможность претендовать на получение от государства при определенных условиях материальных или иных благ.

Список избирателей – избирательные документы, определяющие круг граждан, проживающих на территории конкретного избирательного участка.

Стадии законодательного процесса – относительно самостоятельные этапы рассмотрения, принятия и обнародования представительными органами государственной власти закона.

Статус депутата – правовое положение депутата, выражающееся в совокупности установленных законодательством прав и обязанностей и ответственности.

Структура конституции – принятый порядок ее организационного строения, внутренней согласованности составных частей, последовательности их расположения, объединение конституционных статей в главы, разделы, другие части.

Субъект права законодательной инициативы – орган или лицо, которому принадлежит право внесения законопроектов в парламент государства, порождающее обязанность парламента рассмотреть данный законопроект.

Субъект федерации – ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство.

Суверенитет – самостоятельность и свобода нации в установлении своего политического статуса и определении экономического, социального и политического развития, а также территориальное верховенство государства и его независимость в международных отношениях.

Судебная система – закрепленная конституцией совокупность судов, построенная с учетом федеративного и административно-территориального устройства страны.

Счетная палата Российской Федерации – постоянно действующий независимый орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием Российской Федерации, подотчетный ему, осуществляющий контроль за исполнением федерального бюджета на основе принципов законности, объективности, независимости и гласности.

Территория – часть земли, на которую распространяется суверенитет государства; очерчена государственной границей. В федеративном государстве она состоит из территорий субъектов федерации.

Титульная нация – нация, по наименованию которой названо соответствующее государство или национально-государственное образование.

Указ президента – нормативный или правоприменительный акт, издаваемый главой государства, который не может противоречить конституции и законам и обязателен на всей территории государства.

Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) – должностное лицо, избираемое парламентом, призванное осуществлять контроль за тем, чтобы государственные органы, прежде всего органы исполнительной власти, и должностные лица не нарушали права человека и гражданина

Участие в управлении делами государства – комплексное конституционное право граждан, которое включает в себя: возможность избирать и быть избранным; участие в референдуме и в других формах прямой демократии; осуществление местного самоуправления; право граждан на равный доступ к государственной службе; участие в отправлении правосудия.

Участие граждан в отправлении правосудия – одна из форм участия граждан в управлении делами государства, которая включает в себя возможность для гражданина стать судьей, а также выступать в качестве присяжного, арбитражного заседателя, являться членом квалификационной коллегии судей.

Фактическая конституция – реально сложившиеся, существующие конституционно-правовые отношения в сфере установления основ общественно-политического строя, а также включающие действительное положение личности в той или иной стране.

Федеральное вмешательство – предусмотренные правовыми нормами действия со стороны федерации в отношении ее субъектов с целью восстановления или обеспечения единого правового и экономического пространства, безопасности и территориальной целостности государства.

Федеральный закон – нормативный правовой акт, принимаемый федеральным парламентом по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации к исключительной компетенции Федерации, а также к совместной компетенции Федерации и ее субъектов.

Федеральный конституционный закон – закон, принимаемый по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

Филиация – один из способов приобретения гражданства – по рождению. Гражданство приобретается на основе принципов «права крови» или «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, а во втором – становится гражданином того государства, на территории которого родился, независимо от гражданства родителей. В

законодательстве большинства современных государств предусматривается смешанная система, при которой преобладающее значение «права крови» сочетается с известным влиянием «права почвы». К таким государствам относится и Российская Федерация.

Фракция – группа депутатов в парламенте, состоящая из членов одной партии или избирательного объединения, прошедших в парламент. Она имеет в парламенте ряд прав представительного, процедурного и организационно-технического характера.

Ценз гражданства – избирательное ограничение, в соответствии с которым к выборам допускаются только лица, состоящие в гражданстве данного государства.

Ценз оседлости – избирательное ограничение, в соответствии с которым лицо может получить избирательные права только при условии проживания в данной стране или в данной местности определенное время.

Цензура – требование от редакции средства массовой информации со стороны должностных лиц, государственных органов, организаций, учреждений или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы или наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – высший избирательный орган Российской Федерации, действующий на постоянной основе и являющийся юридическим лицом.

Чрезвычайное положение – вводимый в соответствии с законодательством на всей территории страны или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов власти, должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан, организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

Экологические права человека – особая разновидность конституционных прав человека, появление которой вызвано обострением экологического кризиса как в мировом, так и в национальном масштабе.

Экономические права и свободы человека – совокупность конституционных прав человека, устанавливающих юридические возможности человека в экономической сфере, характер и содержание которых определяет в значительной

степени экономической, социальной и политической порядок в конкретном обществе.

Юридические свойства конституции – качества, определяющие особую правовую природу и делающие ее основным законом.

Учебное издание

Азамат Тулеубаевич Кашенов

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курс лекций

Корректор А. Н. Миронова
Оригинал-макет А. Е. Ли-До-Шан

Подписано в печать 23.01.2020. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура Times.
Усл. печ. л. 15,11.
Тираж 150 экз. Заказ № .

Издательство «Эль Контент»
634061, г. Томск, ул. Киевская, д. 57, оф. 27

ISBN 978-5-4332-0281-8



9 785433 202818

