

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Э.С. Юсубов, А.А. Макарецв

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИИ**

Учебное пособие

Том 1

Общая часть

Томск
Издательский Дом Томского государственного университета
2015

УДК 342.4(470)(0758)
ББК 67.400(2рос)я72ю91
Ю91

Юсубов Э.С., Макарецв А.А.

Ю91 Конституционное право России : учеб. пособие. – Т. 1 :
Общая часть. – Томск : Издательский Дом Томского
государственного университета, 2015. – 336 с.

ISBN 978-5-94621-473-5

Учебное пособие соответствует государственному образова-
тельному стандарту высшего профессионального образования по
направлению «Юриспруденция» и представляет собой системное
изложение материала по конституционному праву России. Законы
и иные нормативные акты приведены по состоянию на 24 апреля
2015 г.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных
заведений, государственных и муниципальных служащих, а также
тех, кто интересуется проблемами современного конституциона-
лизма.

УДК 342.4(470)(0758)
ББК 67.400(2рос)я72ю91

ISBN 978-5-94621-473-5 © Юсубов Э.С., Макарецв А.А., 2015
© Томский государственный университет, 2015

*Светлой памяти доктора юридических наук, профессора
Андрея Ивановича Кима (1915–1993) посвящается*

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА КО ВСЕМУ КУРСУ	9
НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА КО ВСЕМУ КУРСУ	11
ПРЕДИСЛОВИЕ	18
РАЗДЕЛ 1. ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ	18
1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА	18
1.1. Понятие и предмет правового регулирования конституционного права как отрасли права	18
1.2. Конституционно-правовые нормы и институты, их особенности и виды	20
1.3. Конституционно-правовые отношения, их особенности и виды	25
1.4. Источники конституционного права	28
1.5. Конституционное право как наука и учебная дисциплина ...	38
2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ РАЗВИТИЕ	43
2.1. Понятие и сущность конституции	43
2.2. Конституционное развитие России	47
2.3. Юридические свойства Конституции Российской Федерации	50
2.4. Структура Конституции Российской Федерации	54
2.5. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок	58
2.6. Толкование Конституции Российской Федерации	66
РАЗДЕЛ 2. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	70
3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСНОВЫ	70
3.1. Понятие конституционного строя и его основ	70

3.2. Человек, его права и свободы – высшая конституционная ценность	73
4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	76
4.1. Российская Федерация – демократическое государство	76
4.2. Россия – федеративное государство	77
4.3. Российская Федерация – правовое государство	79
4.4. Принцип разделения властей – конституционная основа осуществления государственной власти	80
4.5. Российская Федерация – социальное государство	82
4.6. Российская Федерация – светское государство	86
4.7. Республиканская форма правления	90
4.8. Суверенитет Российской Федерации	93
5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	96
5.1. Многонациональный народ Российской Федерации – носитель суверенитета и единственный источник власти	96
5.2. Формы народовластия в Российской Федерации	97
5.3. Референдум и свободные выборы – высшее непосредственное выражение власти народа	100
5.4. Местное самоуправление в системе народовластия	104
 РАЗДЕЛ 3. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	 108
6. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ	108
6.1. Понятие основ конституционно-правового статуса личности	108
6.2. Принципы конституционного статуса личности	110
7. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	117
7.1. Становление и развитие института гражданства Российской Федерации	117
7.2. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации ..	121
7.3. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации	125
7.4. Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации	130

7.5. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц	132
7.6. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации	134
8. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	138
8.1. Понятие, юридическая природа и классификация конституционных прав и свобод	138
8.2. Личные (гражданские) права и свободы	141
8.3. Политические права и свободы	143
8.4. Экономические, социальные и культурные права и свободы	156
8.5. Основные обязанности человека и гражданина	165
РАЗДЕЛ 4. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ	171
9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ	171
9.1. Территориально-политическое устройство: понятие и виды	171
9.2. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России	176
9.3. Конституционно-правовой статус Российской Федерации ...	182
9.4. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Федерации	193
9.5. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами	200
10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	208
10.1. Конституционно-правовое регулирование статуса субъектов Российской Федерации	208
10.2. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации	210
РАЗДЕЛ 5. ВЫБОРЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	221

11. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	221
11.1. Выборы в Российской Федерации: понятие, виды и правовое регулирование	221
11.2. Понятие и принципы избирательного права	223
11.3. Избирательная система: понятие и виды	234
11.4. Избирательный процесс: понятие и основные стадии	248
11.5. Избирательная кампания: понятие и её основные участники	295
11.6. Финансирование выборов	316
11.7. Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение законодательства о выборах	324

ОСНОВНАЯ ЛИТЕРАТУРА КО ВСЕМУ КУРСУ

- Авакьян С.А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М., 2015.
- Авакьян С.А. Конституционный лексикон // Государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.
- Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации // Основы теории конституционного права : курс лекций. М., 2002. Ч. 1.
- Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013.
- Безруков А.В. Конституционное право России. М., 2015.
- Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. М., 2011.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2014.
- Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России. М., 2000.
- Конституционное право России / [Б.С. Эбзеев, И.Н. Зубов, Е.Н. Хазов и др.]. М., 2015.
- Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М., 2014.
- Конституционное право России / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013.
- Конституционное право : в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М., 2015.
- Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
- Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002.
- Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.
- Нудненко Л.А. Конституционное право России. М., 2013.

- Стрекозов В.Г. Конституционное право России. М., 2012.
- Умнова И.А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013.
- Хрестоматия по конституционному праву : учеб. пособие : в 3 т. / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб., 2013–2014.
- Чиркин В.Е. Конституционное право. М., 2013.
- Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013.
- Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА КО ВСЕМУ КУРСУ

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 571.
- Федеральный конституционный закон № 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.
- Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть I). Ст. 5020. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть I). Ст. 5021.
- Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 52 (часть I). Ст. 5022.
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и

- образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4916.
- Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.
- Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.
- Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.
- Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.
- Федеральный закон от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.
- Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.
- Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462.
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.
- Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 52. Ст. 5880.
- Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475.
- Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.
- Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
- Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.
- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
- Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

- Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
- Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3030.
- Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.
- Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.
- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
- Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.
- Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.
- Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.
- Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.
- Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (часть 4). Ст. 6952.
- Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Учебная дисциплина «Конституционное право» относится к общеобязательным для изучения на юридических факультетах и в юридических вузах России дисциплинам. Это связано с тем, что конституционное право является основополагающей, постоянно развивающейся отраслью национальной правовой системы. Изучение этой дисциплины определяется необходимостью укрепления конституционной основы Российской Федерации и играет большую роль в формировании правовой культуры граждан.

При подготовке настоящего учебного пособия авторы старались, с одной стороны, усилить информационную его составляющую, с другой стороны, не превращая пособие в пересказ нормативных правовых актов, сохранить и передать читателю живой характер конституционно-правовых явлений.

В пособии рассматриваются основные категории и понятия конституционного права, что способствует формированию у обучающихся представления о предмете и методе конституционного права, его важнейших принципах и институтах, кроме того, анализируются существующие в отечественной правовой науке представления о конституции, других источниках конституционного права.

Учебное пособие написано на основе критического осмысления значительного массива научных и нормативных источников, что говорит о его полемическом характере. Учебный материал дополнен примерами из конституционной практики, которые помогают студенту лучше понять механизмы конституционно-правового регулирования.

Необходимо отметить, что изучение дисциплины «Конституционное право» предполагает не только работу с учебным

пособием, но и непосредственное изучение источников. В связи с этим авторы в тексте учебного пособия дают развернутую информацию о нормативных правовых актах (полное название, дата принятия, номер, источник опубликования). Это позволяет читателю продолжить изучение конституционного права на основе анализа нормативной базы.

Методологической основой данного учебного пособия является предоставление читателю возможности самостоятельного изучения дисциплины. Он может воспользоваться лекционным курсом, проверить свои знания посредством контрольных вопросов, завершающих каждую главу учебного пособия.

Учитывая многофункциональное назначение пособия, можно предположить, что оно будет интересно как в теоретико-правовом, так и в сравнительно-правовом аспектах.

РАЗДЕЛ 1

ВВЕДЕНИЕ В КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

1.1. Понятие и предмет правового регулирования конституционного права как отрасли права

Конституционное право является ведущей отраслью единой правовой системы Российской Федерации, устанавливает основополагающие принципы устройства общества и государства, определяет основы управления всеми общественными процессами и учреждает пределы правового регулирования для других отраслей. Конституционное право представляет собой систему конституционно-правовых норм, регулирующих наиболее важные отношения в обществе и государстве: основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, систему государственной власти и местного самоуправления, территориально-политическое устройство, избирательную систему.

Предметом конституционного права является круг общественных отношений, регулируемых его нормами, которые можно разделить на несколько блоков:

- отношения, связанные с конституционным строем;
- отношения, связанные с правовым статусом человека и его взаимоотношением с государством, с защитой прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти;
- отношения, связанные с устройством системы органов государственной власти;
- отношения, связанные с территориально-политическим устройством государства;

– отношения, связанные с системой местного самоуправления.

Необходимо обратить внимание, на то что конституционное право имеет своим предметом двуединый объект регулирования, ибо в одних сферах жизни общества нормы конституционного права регулируют лишь основополагающие отношения, которые предопределяют содержание всех остальных отношений в соответствующей сфере, а в других сферах жизни общества нормами конституционного права охватывается весь комплекс общественных отношений. В результате складываются две группы конституционно-правовых отношений, каждая из которых характеризуется свойственными только ей особенностями. Первую группу составляют, прежде всего, конституционно-правовые отношения общего характера. К их числу относятся общественные отношения, регулируемые главным образом нормами Конституции РФ, конституций и уставов субъектов РФ. Своеобразие этих отношений состоит в том, что они выражают сущность демократического строя Российской Федерации, его конституционные основы и т.д. Вторую группу составляют конкретные общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации норм конституций и уставов. Их особенность состоит в том, что они тесно переплетены с другими правоотношениями, возникающими в процессе реализации норм других отраслей права¹.

В отечественной и зарубежной правовой науке в качестве названия данной отрасли используются такие термины, как «конституционное право», «государственное право». Между ними нет принципиальной разницы, дело чаще всего в традиции. Так, в дореволюционной России использовались оба понятия, хотя собственно конституции в стране не было. После 1917 г. название «государственное право» стало более распро-

¹ *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 308–310; *Безруков А.В.* Конституционное право России. М. : Юстициформ, 2015. С. 16–17.

страненным. По нашему мнению, это определялось малозначительной и формальной ролью социалистических конституций в общественной и государственной жизни.

В настоящее время считается, что термин «конституционное право» шире термина «государственное право», поскольку не все нормы Конституции имеют отношение только к государственному праву. Также более правильно называть отрасль исходя из названия её основополагающего нормативного акта. Но и сейчас довольно часто используют термин «государственное право» как равнозначный «конституционному праву».

1.2. Конституционно-правовые нормы и институты, их особенности и виды

Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, установленные государством, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. Понятие «конституционно-правовые нормы» охватывает не только нормы Конституции Российской Федерации, но и правовые нормы, содержащиеся в иных источниках конституционного права.

Конституционно-правовые нормы обладают всеми признаками, присущими правовой норме, это общеобязательность, установление государством, формальная определённость, обеспечение их реализации с помощью государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами и т.д. Но при этом они обладают рядом специфических свойств.

Во-первых, нормы конституционного права имеют учредительный характер не только для конституционного права, но и для других отраслей.

Во-вторых, их специфика обусловлена предметом правового регулирования. Нормы конституционного права регулируют основополагающие в государстве отношения, связанные с формой правления, системой организации органов государ-

ственной власти и территориально-политическим устройством государства, правовым статусом человека и гражданина.

В-третьих, нормы конституционного права имеют политический характер, который выражается в функциональном предназначении положений конституционного законодательства как средства регулирования политических отношений.

В-четвертых, характерной чертой норм конституционного права является особый круг субъектов: многонациональный народ, органы государственной власти, политические партии, избиратели, избирательные комиссии, зарегистрированные кандидаты.

В-пятых, особенность норм конституционного права заключается в многообразии юридических форм выражения. Нормы конституционного права содержатся в конституциях, законах (конституционных, органических и др.), в президентских и правительственных актах, в нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления. Специфической формой выражения конституционно-правовых норм являются публичные договоры, акты референдумов, сходов граждан.

В-шестых, особенностью конституционных норм является их структура. Из курса теории государства и права известно, что норма права состоит из гипотезы, диспозиции и санкции. В конституционно-правовых нормах не всегда содержатся все три структурных элемента. Так, в некоторых конституционно-правовых нормах может отсутствовать гипотеза. К подобным нормам относятся нормы-принципы, нормы-цели и запретительные нормы.

Конституционно-правовые нормы в зависимости от общественных отношений, которые они регулируют, можно разделить на нормы, регулирующие общественные отношения:

- связанные с формой правления;
- связанные с территориально-политическим устройством государства;

- возникающие между человеком и государством и связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина;
- связанные с системой органов государственной власти и местного самоуправления.

По степени определенности содержащихся в конституционно-правовых нормах предписаний они делятся на императивные и диспозитивные. Императивные нормы – это нормы, в которых однозначно определяется вариант поведения субъектов в соответствующих отношениях. Императивной нормой является положение ч. 4 ст. 111 Конституции Российской Федерации, где сказано, что после трехкратного отклонения представленной кандидатуры 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 поведения субъектами конституционного права. Так, в соответствии со ст. 117 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

По характеру цели (назначения) правового предписания конституционно-правовые нормы можно разделить на обязывающие, запрещающие и управомочивающие. К обязывающим относятся нормы, в которых содержится строгое правило поведения. Например, в соответствии со ст. 58 Конституции Российской Федерации «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам». К управомочивающим можно отнести нормы, закрепляющие права Российской Федерации и её субъектов (ст. 71–73), Президента Российской Федерации (ст. 83–86) и других органов государственной власти Российской Федерации. К запрещающим относится, например, диспозиция ч. 2 ст. 34 Конституции Российской Федерации: «Не допускается экономическая деятель-

ность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

По территории действия конституционно-правовые нормы делятся на действующие на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации и на уровне местного самоуправления. К федеральным нормам относятся нормы, содержащиеся в федеральных актах: Конституции Российской Федерации, законах Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ. К региональным относятся нормы актов субъектов Российской Федерации: конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты. К источникам конституционного права на уровне местного самоуправления относятся уставы муниципальных образований, акты представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований, регулирующие отношения, составляющие предмет конституционного права.

По действию во времени нормы конституционного права делятся на постоянные, временные и исключительные. Большинство норм конституционного права являются постоянно действующими: у них неопределенный срок действия. Временные нормы содержатся в переходных положениях конституций и законов. Например, к временным правовым нормам можно отнести п. 7 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года. Исключительные нормы устанавливаются на случай чрезвычайных обстоятельств, например на время введения чрезвычайного положения.

По однородности регулируемых общественных отношений конституционные нормы объединяются в конституционно-правовые институты. Именно совокупность институтов конституционного права определяет систему данной отрасли. В инсти-

туты объединяются правовые нормы, содержащиеся в различных нормативно-правовых актах: Конституции Российской Федерации, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, законах Российской Федерации о поправках к Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и т.д. В Конституции Российской Федерации практически каждому институту конституционного права посвящается отдельная глава, в названии которой находит отражение наименование конституционно-правового института. Исключением является институт избирательного права. В отличие от предыдущих отечественных Основных законов в действующей Конституции Российской Федерации нет отдельной главы, группы статей или специальной статьи, посвященных непосредственно выборам или избирательной системе России. Нормы данного института содержатся почти во всех главах российской Конституции. В ст. 3 гл. 1 «Основы конституционного строя» закрепляется, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В ст. 32 гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» закреплено право граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ст. 81 гл. 4, которая называется «Президент Российской Федерации», устанавливается, во-первых, способ замещения должности Президента Российской Федерации – выборы, во-вторых, перечисляются основные принципы и условия проведения выборов: на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, цензы пассивного избирательного права.

Конституционно-правовой институт является составной частью системы конституционного права как отрасли. Система конституционного права как отрасли права представляет собой совокупность взаимосвязанных групп конституци-

онно-правовых норм, каждая из которых регулирует относительно обособленные общественные отношения. Существующая в отечественной науке точка зрения предполагает, что видовое многообразие институтов конституционного права строится на базе структуры российской Конституции. В русле этого подхода в системе конституционного права России выделяются следующие институты: основы конституционного строя, правовое положение (статус) личности в Российской Федерации; федеративное и административно-территориальное устройство Российской Федерации и её субъектов; система органов государственной власти, принципы их организации и деятельности (институт президентства, законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти); система местного самоуправления в Российской Федерации; порядок внесения поправок и пересмотр Конституции Российской Федерации.

1.3. Конституционно-правовые отношения, их особенности и виды

Конституционно-правовыми отношениями являются общественные отношения, урегулированные или возникшие на основе конституционно-правовых норм, закрепляющие юридическую связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей.

К особенностям конституционно-правовых отношений относится их двойственный характер. Одновременно они являются правовыми и политическими. Это вытекает из специфических черт норм конституционного права, которые также характеризуются двойственностью. С одной стороны, они регулируют правовые отношения, а с другой – регламентируют определённые этапы политической жизни общества (выборы, роспуск палаты парламента, законодательный процесс и т.д.).

Особенностью конституционно-правовых отношений является также их субъектный состав. Конституционное право – это единственная отрасль в национальных правовых системах, где субъектом может выступать народ (нация). Неповторимость статуса народа как субъекта конституционно-правовых отношений обусловлена тем, что ему принадлежит вся власть. В ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ.

В качестве отдельного вида правоотношения можно выделить правовое состояние, которое характеризуется чёткой определённой и устойчивостью субъектов правоотношения. Содержание взаимных прав и обязанностей конкретно не определяется, оно вытекает из установлений конституции и законодательства. Примером правового состояния является состояние человека в российском гражданстве, состояние (нахождение) субъектов Российской Федерации в её составе.

По времени действия правоотношения можно разделить на отношения постоянного и временного характера. Срок действия отношения постоянного характера связан с наступлением определённых условий. Например, отношение гражданства прекращается в связи со смертью гражданина. Временные отношения возникают на основе реализации норм-правил поведения и прекращаются после выполнения заложенной в правоотношении правообязанности. Например, временными отношениями являются отношения, возникающие в ходе выборов депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

Конституционно-правовые отношения можно разделить на материальные и процессуальные. В материальных правоотношениях реализуются права и обязанности, составляющие содержание правоотношений (правоустановительные отношения). В процессуальных отношениях реализуются права и обязанности, связанные с правовым гарантированием предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливаю-

щих те или иные обязанности субъектов (правоохранительные отношения). Например, на основе нормы, содержащейся в ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации, закрепляющей, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, возникают правоустановительные конституционно-правовые отношения. На основе ч. 1 ст. 35 Конституции Российской Федерации, закрепляющей, что право частной собственности охраняется законом, могут возникнуть правоохранительные отношения.

Реализация конституционно-правовой нормы, приводящей к возникновению правоотношения, начинается с появления юридического факта. Именно благодаря ему субъект становится участником конкретного правоотношения, обладателем соответствующих правообязанностей. Под юридическим фактом понимается событие или действие, которое влечёт за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Событие не зависит от воли субъекта, действие связано с волеизъявлением последнего. Например, действием является решение Президента Российской Федерации об отставке Председателя Правительства Российской Федерации, а достижение возраста активного избирательного права является событием.

Объектами конституционных правоотношений выступают высшие социальные ценности, которые получают закрепление в источниках конституционного права. Это основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, народный и государственный суверенитет, самоуправление народа, федерализм, многопартийность, идеологическое и политическое многообразие.

Субъекты конституционно-правовых отношений можно разделить на несколько групп:

- 1) социальные общности – народ, нации, народности;
- 2) политические образования – государство, его политико-территориальные субъекты, муниципальные образования;

- 3) органы государственной власти;
- 4) органы местного самоуправления;
- 5) общественные объединения, их органы и должностные лица, территориальные и трудовые коллективы граждан;
- 6) социальные индивиды – российские граждане, иностранные граждане, лица без гражданства.

Кроме того, субъекты конституционных отношений делятся на коллективные и индивидуальные. К индивидуальным относятся депутаты, должностные лица, граждане (подданные), иностранные граждане, лица без гражданства, глава государства, глава муниципального образования и др. К коллективным – Государственная Дума, Совет Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, представительные органы муниципальных образований, избирательные комиссии, политические партии, общественные объединения и др.

1.4. Источники конституционного права

Под источником конституционного права понимается способ закрепления и обнародования конституционно-правовых норм, форма их внешнего выражения. Источниками конституционного права России, по общепринятому мнению, являются только нормативные правовые акты. В соответствии с теорией права это письменные документы установленной формы, принятые уполномоченными органами в пределах их компетенции и направленные на установление, изменение или прекращение действия правовых норм.

Нормативно-правовые акты, относящиеся к источникам конституционного права, обладают индивидуальными признаками:

- 1) непосредственно связаны с организацией и функционированием государственной власти;

2) определяют содержание и формы источников права для всех отраслей и этим самым создают рамки правотворческой деятельности органов, к компетенции которых относится создание правовых норм;

3) носят комплексный характер, так как объединяют материальные и процессуальные нормы.

В настоящее время к источникам конституционного права России относят Конституцию Российской Федерации, законы о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, акты должностных лиц и органов местного самоуправления. Огромное значение в российской правовой системе на современном ее этапе имеют нормы международного права и ратифицированные международные договоры России. В ряде исследований перечень источников конституционного права расширяется за счет Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

Источники конституционного права составляют строгую иерархию, в которой одни акты выполняют роль актов более высокой юридической силы по отношению к другим. В зависимости от юридической силы элементов системы источников конституционного права выделяются:

1) федеральные источники конституционного права (Конституция Российской Федерации, законы о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации и др.);

2) региональные источники конституционного права (конституции (уставы) субъектов Федерации, законы субъектов Российской Федерации, акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Федерации и др.);

3) местные источники конституционного права (уставы муниципальных образований, акты выборных органов местного самоуправления, акты должностных лиц местного самоуправления и др.).

Классифицировать правовые акты можно по различным основаниям. По порядку принятия источники конституционного права можно разделить на акты, принимаемые государственным органом или органом местного самоуправления в коллегиальном порядке, и акты, принимаемые на основе единоначалия. К актам, принимаемым в коллегиальном порядке, относятся федеральные законы, постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, акты представительных органов местного самоуправления и др. На основе единоначалия принимаются указы Президента Российской Федерации, акты высшего должного лица субъекта Российской Федерации, акты глав муниципального образования.

Важнейшее место среди источников конституционного права занимает *Конституция Российской Федерации*. Её роль как основного источника конституционного права определяется тем, что в ней устанавливаются конституционно-правовые нормы, являющиеся основополагающими для всех других источников конституционного права. Именно Конституция является базой текущего национального законодательства и определяет систему нормативно-правовых актов на территории России в зависимости от их юридической силы. Конституция является основой всего отечественного законодательства. Во-первых, она закрепляет содержание субъективных прав и обязанностей человека и гражданина на территории России. Во-вторых, Конституция определяет систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и устанавливает уровень их нормативного регулирования. Например, Конституция закрепляет, что глава Российского государства выбирается на основе

всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. В-третьих, Конституция закрепляет основы федеративного устройства России и проводит разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами. В-четвёртых, Конституция Российской Федерации как база текущего законодательства устанавливает: а) виды и способы правового регулирования; б) виды источников; в) субъекты, обладающие правом принимать эти источники.

Важное место среди источников конституционного права занимают *декларации*: Декларация от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете РСФСР», Декларация от 25 октября 1991 г. «О языках народов России» и др. Закрепляя принципы, обязательные для дальнейшего конституционного развития России, декларации имеют особое конституционное значение.

В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации *общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России* являются составной частью отечественной правовой системы. В подтверждение этого в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» судам при осуществлении правосудия рекомендовалось принимать во внимание тот факт, что общепризнанные принципы и нормы международного права наряду с международными договорами являются составной частью правовой системы России¹. Аналогичное положение содержится и в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции

¹ *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 2. С. 1.

общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»¹.

Общепризнанные принципы и нормы международного права представляют собой принципы и нормы, установленные и признанные международным сообществом как применимые в международном праве и обязательные для всех его членов. В доктрине международного права они в основном обозначаются как нормы общего международного права. К ним относятся: нормы, содержащие основополагающие принципы международного права; нормы общего международного обычного права; общие принципы права.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»² под международным договором Российской Федерации понимается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Ратификация (утверждение, принятие) международного договора означает в зависимости от случая выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О международных договорах» в соответствии с Конституцией Российской Федерации ратификация международных договоров Рос-

¹ *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции обще-признанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12.

² *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

сийской Федерации осуществляется в форме федерального закона. Согласие Российской Федерации на обязательность для неё международного договора может выражаться в следующих действиях: подписание договора; обмен документов, образующих договор; ратификация договора; утверждение договора; принятие договора; присоединение к договору; применение любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны. В законе перечисляются виды международных договоров, подлежащих ратификации. В зависимости от уровня договаривающихся сторон различаются: межгосударственные договоры; межправительственные договоры; договоры межведомственного характера.

В ст. 135 Конституции Российской Федерации предусматривается источник конституционного права, связанный с возможным пересмотром Конституции Российской Федерации, – акт Конституционного Собрания Российской Федерации. Практики принятия подобных актов пока не существует.

Основы российской правовой системы, которые закрепляет Конституция Российской Федерации, находят развитие в законах, которые делятся на три группы: *законы о поправках к Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы*. Эти нормативные правовые акты принимаются по вопросам, отнесённым к ведению Федерации и по вопросам совместного ведения Федерации и её субъектов.

Законы о поправках к Конституции Российской Федерации занимают особое место в системе источников конституционного права России. Эти акты, природа и процедура принятия которых будет рассмотрена в следующей главе настоящего учебного пособия, вносят изменения в главы 3–8 Конституции Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы обладают рядом общих признаков: а) их принимает только Федеральное Собрание как законодательный и представительный орган Российской Федерации; б) основанием для принятия

служат предметы ведения Российской Федерации (ст. 71–72 Конституции Российской Федерации; в) федеральные конституционные законы и федеральные законы имеют прямое действие на всей территории страны; г) федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам; д) порядок их подготовки, рассмотрения и принятия установлен в ст. 104–108 Конституции Российской Федерации и регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Федеральные конституционные законы обладают рядом отличительных признаков: а) принимаются по вопросам, чётко определённым в Конституции Российской Федерации. В ряде статей Конституции определены вопросы, по которым должны быть приняты данные акты: порядок введения чрезвычайного положения (ст. 88), изменение правового статуса субъекта (ст. 66), принятие новых субъектов в состав Федерации (ст. 65), порядок проведения референдума (ст. 84), описание и определение порядка использования Государственного флага, герба и гимна (ст. 70), режим военного положения (ст. 87), судебная система России (ст. 118), полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов (ст. 128), порядок созыва Конституционного Собрания Российской Федерации (ст. 135), порядок деятельности Уполномоченного по правам человека (ст. 103); б) принимаются квалифицированным числом голосов депутатов Государственной Думы (2/3) и членов Совета Федерации (3/4); в) Президент Российской Федерации не имеет права на отклонение федерального конституционного закона, и закон в течение 14 дней должен быть подписан.

Федеральные законы принимаются Федеральным Собранием простым большинством голосов от установленного общего числа парламентариев, и Президент имеет право их отклонить.

Президент Российской Федерации имеет право издавать нормативные *указы*, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Согласно п. 3 распоряжения Президента Российской

Федерации от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации»¹ решения Президента Российской Федерации нормативного характера, то есть предписания, рассчитанные на постоянное или многократное действие, а также решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных органов и иных структур системы федеральной исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий, классов чинов, почетных званий Российской Федерации, помиловании оформляются указами Президента Российской Федерации.

Правовые акты Президента не подлежат утверждению законодательными органами. Исключением являются указы Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения. Они должны быть утверждены Советом Федерации (ст. 102 Конституции Российской Федерации). Но данные указы являются нормативными правовыми актами, так как приводят в действие другие нормативные акты – федеральные конституционные законы о военном и чрезвычайном положении.

Акты Правительства Российской Федерации по своему характеру являются подзаконными. Акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. По содержанию их можно разделить на две группы. К первой относятся акты, принятые Правительством по собственной инициативе по вопросам своей компетенции. Во вторую группу входят акты, принятые в развитие принятых федеральных законов или указов Президента Российской Федерации.

В ст. 102 ч. 2, 3, ст. 103 Конституции Российской Федерации устанавливается, что Государственная Дума и Совет Федерации

¹ *Распоряжение* Президента РФ от 05.02.1993 № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 598.

принимают *постановления* по вопросам, отнесённым к их ведению Конституцией Российской Федерации. Также ч. 4 ст. 101 Конституции Российской Федерации предусматривает, что каждая палата Федерального Собрания принимает свой *Регламент*, положения которого определяют их внутреннюю деятельность. Если законы являются юридическим выражением законодательной деятельности палат Федерального Собрания, то их постановления представляют собой юридическое выражение работы палат по организации условий для нормативного осуществления законодательной и иной деятельности палат, средством самоорганизации и нормальной работы палат Федерального Собрания.

К числу источников конституционного права, действующих на территории субъектов Российской Федерации, относятся, прежде всего, *конституции (уставы) субъектов РФ, их законы*. Конституции (уставы) субъектов Федерации принимаются ими самостоятельно и закрепляют основные элементы правового статуса субъекта Федерации. Республики являются государствами в составе России и по этой причине имеют право принять свою Конституцию, а другие субъекты Федерации принимают уставы. Особое место конституций и уставов в системе законодательства субъектов Российской Федерации вытекает из ст. 5 Конституции Российской Федерации, в которой эти акты не включены в понятие «законодательство».

В настоящее время действующее законодательство предоставляет субъекту Федерации право самостоятельно определять структуру конституции (устава). В некоторых субъектах они в большей степени повторяют федеральную конституцию (устав). Другой вариант структуры конституций (уставов) субъектов предполагает наличие лишь тех положений, без которых Основной закон обойтись не сможет и которые помогают решить вопросы, не урегулированные федеральным законодательством. В отечественной науке существует точка зрения, что «слепое копирование Конституции Российской Федерации субъектами Федерации относится к недостатку нормотворческого процесса».

Закон субъекта Российской Федерации – нормативный правовой акт, принимаемый законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией России, федеральными конституционными законами и федеральными законами, конституцией или уставом субъекта Федерации и регулирующий основные вопросы государственного, экономического и социального развития, находящиеся в ведении субъекта Федерации. Законы субъектов Федерации закрепляют основные принципы организации государственной и общественной жизни субъекта и повышают регулятивный потенциал конституций (уставов).

Родовое понятие «закон субъекта Российской Федерации» находит выражение в различных юридических формах. В конституциях ряда республик установлен такой вид акта, как конституционный закон. Например, ст. 53 Конституции Республики Саха (Якутия) предусматривает принятие в особом порядке конституционного закона о порядке деятельности Государственного Собрания и его палат. Подавляющая часть законов субъектов именуется «законами». Во многих субъектах получила распространение такая форма закона, как кодекс. Кодекс представляет собой единый законодательный акт, в котором объединены и систематизированы нормы права, регулирующие определенную область общественных отношений (например, Избирательный кодекс Алтайского края).

К источникам конституционного права относятся также акты органов и должностных лиц государственной власти субъектов Российской Федерации. Посредством их принятия обеспечивается проведение в субъекте Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, осуществляется управление собственностью субъектов Федерации и т.д.

Возможность муниципального нормотворчества предусматривается ст. 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой население соответствующей территории имеет право самостоятельно определять структуру органов местного само-

управления. Многие правовые акты органов местного самоуправления содержат конституционно-правовые нормы и являются источниками конституционного права.

Особое место среди актов органов местного самоуправления занимают *уставы муниципальных образований*, в которых закрепляется система органов местного самоуправления, формы реализации права граждан на местное самоуправление. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Приоритет в системе актов местного самоуправления принадлежит актам, которые принимаются самим населением в ходе местного референдума. Данный приоритет устанавливается в законодательстве субъектов Российской Федерации, в соответствии с которым решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено только по итогам референдума. Так, в Законе Новосибирской области от 12 апреля 2004 г. № 170-ОЗ «О местном референдуме в Новосибирской области» содержится правило, согласно которому решение, принятое на референдуме, изменяется или отменяется им же, если иное не предусмотрено в самом решении, принятом на референдуме.

1.5. Конституционное право как наука и учебная дисциплина

Наука конституционного права представляет собой определенным образом систематизированную совокупность знаний о конституционном праве России. Если отрасль права – это все-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 40. Ст. 3822.

гда совокупность правовых норм, то наука – это отражение норм конституционного права, а также урегулированных ими отношений в трудах ученых. Это отражение имеет объективную форму – форму монографий, научных статей, комментариев к конституциям и иным нормативным актам.

По мнению ряда правоведов, не имеет смысла выделять российскую науку конституционного права. Так, В.В. Лазарев считает, что «национальной науки нет, как нет национальной таблицы умножения, и потому не выделяется российская наука конституционного права»¹. Но большинство конституционалистов с данной точкой зрения не согласны. По словам Н.А. Богдановой, «отмеченные в развитии конституционно-правового знания тенденции к интернационализации свидетельствуют о назревшей необходимости формирования единой российской науки конституционного права, которая включает в качестве своих составных частей конституционное право Российской Федерации и конституционное (государственное) право зарубежных стран и имеет общую теорию»².

Определяя предмет науки конституционного права, как правило, называют прежде всего соответствующую отрасль права, составляющие её нормы и регулируемые ими отношения. В связи с этим предметом науки конституционного права являются правовые отношения, связанные с конституционным строем, устройством системы органов государственной власти, территориально-политическим устройством государства, системой местного самоуправления, отношения, возникающие между человеком и государством и связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти.

Данными отношениями предмет конституционно-правовой науки не исчерпывается. В отличие от предмета отрасли кон-

¹ Конституционное право / отв. ред. В.В. Лазарев. М. : Юристъ, 1999. С. 26.

² Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 27.

ституционного права, который составляют конституционно-правовые отношения, возникающие на основе реализации действующих в настоящий момент источников конституционного права, наука конституционного права особое внимание уделяет истории конституционно-правовых институтов. Соответственно в предмете науки конституционного права выделяются следующие блоки:

- теоретические основы конституционного права (история, современное состояние, тенденции дальнейшего развития, понятийный аппарат, нормы, источники, субъекты, принципы конституционного права);

- отношения, регулируемые конституционно-правовыми нормами.

Практическое значение науки конституционного права России заключается в знакомстве с конституционной практикой других государств, что позволяет лучше понять принципы деятельности их органов, а в дальнейшем использовать удачные конституционно-правовые конструкции в отечественной правовой системе и заимствовании полезного опыта в государственном строительстве.

На современном этапе развития отечественной науки конституционного права огромное значение имеет её связь с учебной дисциплиной конституционного права. Отражение в содержании учебных курсов мнений, существующих в науке, даёт возможность не только укрепить теоретические знания студента, но и сформировать профессиональные навыки юриста-практика: свободное оперирование различными точками зрения, ориентирование в нормативно-правовой базе и доктринальных источниках, умение вести диалог, доказывать свою точку зрения.

Учебная дисциплина «конституционное право» представляет собой определённую совокупность знаний из области науки, которая посредством различных методических приемов доводится до обучаемых. Наука конституционного права включает в

себя всю совокупность знаний о конституционном праве, а учебная дисциплина охватывает лишь ту часть, которая необходима для подготовки обучающегося.

Предметом учебной дисциплины являются система конституционного права, его нормы, институты и источники; конституционно-правовые отношения. Задача учебной дисциплины заключается в том, чтобы облегчить процесс усвоения студентами знаний по конституционному праву Российской Федерации, оказать им помощь в изучении конституционного права как отрасли при широком использовании научных разработок в данной сфере правового регулирования.

Учебный курс «Конституционное право» состоит из Общей части и Особенной части. В Общей части изучаются теоретические основы конституционного права: понятие и система конституционного права, источники, основы конституционно-правового статуса личности, основы конституционного строя, российский федерализм. В Особенной части рассматриваются организация и функционирование государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо отметить, что любое учебное издание по данной учебной дисциплине является только помощником студента в процессе изучения конституционного права, а не сборником непререкаемых истин. Учебник – субъективная переработка его авторами теории конституционного права и конституционных положений. Студенту-юристу надо больше ориентироваться на конституционное законодательство, изменение которого не всегда находит отражение в учебных пособиях и исследованиях правоведов. Необходимо также помнить, что профессионализм юриста заключается не только в знании нормативной базы, но и в фундаментальной теоретической подготовке, в способности сопоставлять свою точку зрения с другим мнением. Подобного профессионализма можно достичь, лишь ознакомившись с исследованиями различных ученых.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что такое конституционное право? Как соотносятся понятия «конституционное право» и «государственное право»?

2. Раскройте роль (назначение) конституционного права в национальной правовой системе.

3. Назовите общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

4. Назовите особенности метода правового регулирования конституционного права. От чего зависит его содержание в различных странах мира?

5. Что такое источник конституционного права Российской Федерации?

6. Назовите отличия науки конституционного права Российской Федерации от конституционного права Российской Федерации как учебной дисциплины.

7. Представьте, что Вам дали написать статью (очерк) в газету Вашего вуза о роли конституционного права Российской Федерации. Какие вопросы Вы бы обязательно в ней отразили? Напишите статью (очерк).

8. На основе Конституции Российской Федерации выделите отличия федеральных конституционных законов от обычных федеральных законов.

9. Назовите основные этапы развития отечественной науки конституционного (государственного) права.

10. Нарисуйте схему источников конституционного права России в зависимости от их юридической силы.

11. Раскройте соотношение Конституции Российской Федерации, закона и международного закона Российской Федерации в случае противоречия друг другу.

12. Приведите примеры региональных, муниципальных источников конституционного права России.

2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ РАЗВИТИЕ

2.1. Понятие и сущность конституции

Термин «конституция» происходит от латинского «constitution», что означает «устанавливаю», «учреждаю». Появление первых конституций в XVIII в. явилось следствием ликвидации монархического абсолютизма. Наряду с термином «конституция» во многих странах используется понятие «основной закон». Идею считать конституцию основным законом выдвинул немецкий политический деятель Ф. Лассаль в своей работе «О сущности конституции». По его мнению, это является главным свойством конституции, которое одновременно, с одной стороны, сближает ее с любым обычным законом, а с другой – отличает от него, так как в каждом государстве существует лишь один основной закон, тогда как обычных законов – множество: «И конституция и закон, по-видимому, по существу однородны. Конституция должна иметь силу закона, следовательно, она должна быть также законом, но она не должна быть только законом, она должна быть более нежели закон»¹.

Идея Ф. Лассаля имела не только теоретическое, но и практическое значение. В Конституции РСФСР 1918 г. рядом с названием этого политического и правового документа в скобках стояли слова: «основной закон». Наибольшее распространение данный подход получил в конституциях социалистических стран, название и одна из статей которых посвящались соотносению понятий «Конституция» и «Основной закон». В ныне действующей Конституции Китая 1982 г. в преамбуле отмечается, что этот документ является Основным законом КНР. В Конституции Вьетнама 1992 г. устанавливается, что она является

¹ Лассаль Ф. О сущности конституции. Ростов н/Д, 1906. С. 6.

Основным законом государства и обладает высшей юридической силой. В Монголии главный акт конституционного значения 1992 г. именуется «Основной закон», при этом далее в скобках поставлено слово «Конституция». основополагающий акт конституционного значения в Германии, принятый 23 мая 1949 г., называется «Основной закон».

В соответствии с теорией государства и права конституцией является единый нормативно-правовой акт или совокупность нормативно-правовых актов, конституционных обычаев, судебных прецедентов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные отношения в государстве и обществе.

Начиная со времени буржуазно-демократических революций сложилось два подхода к понятию «конституция»: формальный подход (юридическая конституция) и фактический (материальная конституция). Под юридической конституцией понимается нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы экономической, политической и общественной системы в государстве. В соответствии с данным подходом конституция должна закреплять форму правления, политический режим, форму территориально-политического устройства, методы взаимоотношения человека и государства. Материальной конституцией является реально существующая в обществе система общественных отношений, определяющих фактический порядок реализации полномочий органов государственной власти и правовой статус человека и гражданина.

Материальная конституция может совпадать с юридической, а может отличаться от неё. В демократическом государстве юридическая и фактическая конституции обычно совпадают. В странах с авторитарным и тоталитарным политическими режимами существуют расхождения между ними. Вследствие этого конституции носят номинальный характер. Расхождения между этими конституциями могут иметь и иные основания, не связанные с политическим режимом. Так, это может происходить вследствие неразвитости конституционного законодатель-

ства, отсутствия механизма реализации конституционных норм. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Но федеральный закон, регулирующий порядок прохождения альтернативной гражданской службы, был принят только в 2002 г.¹ То есть с 1993 по 2002 г. данное право у российских граждан существовало, но механизмы его реализации российским законодательством не предусматривались.

Под сущностью конституции понимается способ отражения в конституции социальных и политических процессов, происходящих в общественно-государственной жизни на момент её принятия. Выделяется несколько подходов к сущности конституции.

Наибольшее распространение получил либерально-демократический подход или подход общественного договора. В соответствии с ним представители всех слоёв общества заключают договор, отражающийся в конституции и закладывающий основы наиболее важных общественных отношений. Теоретические основы доктрины «общественного договора» излагались в работах Г. Гроция, Ж.Ж. Руссо, Т. Гобса, Дж. Локка. Практическое применение теория общественного договора нашла в процессе принятия Конституции США.

В соответствии с теологическим подходом к сущности конституции высшей юридической силой обладает божественное писание, данное богом или его слугами. Конституционные нормы должны соответствовать божественному писанию. Наибольшее распространение данный подход получил в мусульманских странах. Примером конституции, созданной со-

¹ *Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3030.*

гласно данному подходу, является конституционное законодательство Ирана. Специфика Конституции Исламской Республики Иран заключается в том, что она строится на исламских традициях. В Конституции говорится, что «основной особенностью этой революции по сравнению с остальными движениями за возрождение, имевшими место в Иране на протяжении последнего столетия, является её религиозный исламский характер».

Представители школы естественного права связывают сущность конституции с итогами многовекового опыта развития народа, нашедшими отражение в нормах основного закона. При реализации этого подхода невозможно заимствование конституционных норм, так как у каждого народа должна быть своя конституция, содержание которой определяется его историей, менталитетом.

Марксистско-ленинский (классовый) подход к сущности конституции предполагает отражение в основном законе воли не всего общества, а экономически господствующего класса. Теоретическая разработка классового подхода нашла отражение в работах Ф. Лассаля, К. Маркса, В. Ленина, И.В. Сталина. Именно согласно данному подходу создавались советские конституции, первой из которых была Конституция РСФСР 1918 г. Классовое представление о сущности основного закона в конце XX в. доказало свою несостоятельность, так как связывалось с нарушением прав и свобод представителей многих социальных слоев, полным огосударствлением общества.

Подход к сущности конституций, принятых во второй половине XX в. (Российская Федерация, ФРГ, Испания, Япония и др.), характеризуется как общедемократический. Из него следует, что полноправными гражданами являются все члены общества, которым предоставляется право в легальных формах проповедовать свои взгляды, отстаивать их, а также признаётся идеологическое и политическое многообразие. Общедемократическая сущность конституции означает принятие основного закона страны при участии большинства избирателей.

2.2. Конституционное развитие России

В истории России насчитывается пять конституций, принятых в 1918, 1925, 1937, 1978, 1993 гг. Первые четыре конституции РСФСР были по своему типу социалистическими, несмотря на некоторые особенности каждой из них, они носили классовый характер, в их основе лежало учение марксизма-ленинизма о диктатуре пролетариата, а целью было дальнейшее развитие социалистической государственности. Необходимо отметить, что вхождение России (Российской Советской Федеративной Социалистической Республики) в состав СССР определило сроки принятия и содержание её основных законов, которые обычно принимались вслед за принятием союзной конституции и в общих положениях, как конституции субъекта, полностью ему соответствовали. Вследствие этого, считает С.А. Авакьян, при изучении развития советской конституции нельзя писать о РСФСР так, как будто она была сама по себе. Это невольно создаёт превратное представление о конституционных реформах в России. Россия, в составе советской федерации была одной из союзных республик, что сказалось как на характере её развития в целом, так и на особенностях российских Конституций того времени¹.

К концу 1990 г. все союзные республики приняли декларации о государственном суверенитете, в которых закреплялось верховенство республиканских законов над союзными. В августе 1991 г. планировалось подписание Договора между полномочными представителями республик, менявшего систему взаимоотношений Союза и его субъектов: союзные республики получали всю полноту государственной власти, а СССР передавал большую часть своих полномочий. Завершение кризиса союзных отношений произошло 8 декабря 1991 г., когда президенты России, Украины и Белоруссии подписали Договор об образовании Содружества Независимых Государств (СНГ) и

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М. : РЮИД : Сашко, 2000. С. 54.

заявили о прекращении действий Договора об образовании СССР 1922 г.

До 1993 г. российский законодатель шел по пути внесения поправок в Конституцию РФ 1978 г. Но как бы она ни обновлялась, ни по структуре, ни по содержанию не могла служить полноценной юридической базой для коренных преобразований государства и общества. Экономические реформы вступили в противоречие с политической системой. Появилась необходимость принятия нового основного закона. Различными общественными силами и научными организациями было создано много проектов Конституции. Но главными являлись проекты, подготовленные Конституционной комиссией и Конституционным Собранием. Последний проект был создан по инициативе Президента Российской Федерации. Он предусматривал ликвидацию системы Советов, образование двухпалатного парламента России – Федерального Собрания, наделение Президента широкими полномочиями. Подобная система органов государственной власти не могла вызвать одобрение со стороны Съезда народных депутатов. В связи с этим обострились взаимоотношения исполнительной власти и парламента.

21 сентября 1993 г. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин подписал Указ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», который приостановил деятельность Верховного Совета и объявил о проведении выборов нового парламента, который был признан Конституционным Судом РФ неконституционным¹. Верховный Совет посчитал Постановление Конституци-

¹ *Заключение* Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. № 2-3 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” от 21 сентября 1993 года № 1400 и “Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года”» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 6.

онного Суда основанием для отрешения Президента от должности и, приняв решение о прекращении его полномочий, назначил исполняющим обязанности Президента А.В. Руцкого. Пиком противостояния Президента и Верховного Совета и последним его этапом были трагические события 3–4 октября 1993 г., в ходе которых погибли люди.

Необходимо отметить, что «расстрел Белого дома» не был переходом к установлению в нашей стране диктатуры. Более того, данный процесс завершился проведением демократических выборов в Государственную Думу и Совет Федерации. Участники событий октября 1993 г. были амнистированы, многие из них затем были избраны депутатами нового российского парламента. Демократические принципы новой России получили дальнейшее развитие.

Проект новой Конституции, выносимый на всенародное голосование, был опубликован 10 ноября 1993 г., последний месяц перед этим проект интенсивно дорабатывался. Ведь многие конституционные начала новой организации власти вводились уже актами Президента, и прежде всего Федеральное Собрание, состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации. Первоначально был определен лишь срок полномочий Государственной Думы – четыре года, поскольку для Совета Федерации предусматривалось не избрание, а формирование по должностному принципу. Затем было установлено, что Совет Федерации тоже выбирается.

В период до публикации проекта разрабатывались модели и иных органов. В частности, обсуждалась перспектива упразднения Конституционного Суда с заменой его коллегией (палатой) Верховного Суда Российской Федерации с аналогичными функциями¹.

Всенародное голосование по проекту Конституции, созданному Конституционным Собранием, проводилось на основе

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 324–325.

Положения о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., утверждённого Указом Президента от 15 октября 1993 г.¹ В референдуме приняло участие 54,8% избирателей, из них 58,4% проголосовало за принятие новой Конституции Российской Федерации.

Новая Конституция Российской Федерации вступила в действие со дня её опубликования в «Российской газете» 25 декабря 1993 г. Как уже было отмечено, одновременно с голосованием по проекту Конституции Российской Федерации были проведены выборы в Государственную Думу и Совет Федерации. Начинался новый этап развития отечественного конституционного права, заключающийся в формировании новых государственных институтов.

2.3. Юридические свойства Конституции Российской Федерации

Под свойствами Конституции Российской Федерации понимаются её отличительные особенности как нормативно-правового акта. К ним относятся:

1) верховенство в системе нормативно-правовых актов государства. Данное свойство формулируется в ст. 15 Конституции Российской Федерации: «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»;

2) конституция закладывает основные начала всех отраслей национальной правовой системы;

3) конституция имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации (ст. 15). Идея о прямом действии конституционных норм высказывалась ещё в XIX в. В статье 5 проекта Основного Государственного устава Российской импе-

¹ САПП. 1993. № 21. Ст. 1903; № 42. Ст. 3995.

рии («проект Русской Конституции»), найденного в Саратовской области не так давно, предусматривалось, что права граждан, установленные в ст. 4 Устава, подлежат непосредственной охране судом и не могут быть ограничены в законодательном порядке, за исключением оговорённых случаев.

По мнению С.А. Авакьяна, можно говорить о нескольких аспектах прямого действия Конституции Российской Федерации.

Во-первых, своими нормами она закрепляет тот строй общественных отношений, который существует или должен существовать в нашей стране. Положения Конституции являются в этом плане базовыми категориями для общества, государства, статуса личности. Не будет преувеличением сказать, что если на этапе разработки Конституции к ней предъявляется требование о соответствии зародившимся или зарождающимся общественным отношениям, то в дальнейшем к этим общественным отношениям предъявляется требование соответствовать Конституции. На каком-то этапе могут возникнуть идеи новых общественных отношений. Но пока нет новой Конституции, всегда существует проблема соответствия складывающихся общественных отношений действующей Конституции. Иными словами, здесь правило прямого действия состоит не в обращении к каждой отдельной норме Конституции, а в оценке ее общего влияния на политическую, экономическую и социальную структуру в обществе и государстве.

Во-вторых, Конституции Российской Федерации отнюдь не должно быть чуждо правило прямого действия отдельных ее конкретных положений как основы не вообще строя, системы, а определенных видов общественных отношений. Иначе говоря, от глобальности прямого действия Конституции надо перебросить мост к ее способности формально-правового регулирования общественных отношений. Таким образом, в конституционном регулировании могут быть заложены начала общего и особенного. В этом отношении восприятие Конституции как нормативного правового акта (закона) должно стать естествен-

ной частью нашего юридического бытия. Если Конституция говорит о том, что Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы, спрашивается, что еще требуется? Это и есть прямое регулирование, причем никем не оспариваемое и применяемое на практике¹.

Выделяется несколько уровней прямого действия Конституции:

а) непосредственная реализация конституционных норм и способов их защиты гражданами Российской Федерации и иными физическими лицами, а в случае, предусмотренном конституционным законодательством, и юридическими лицами;

б) применение конституционных норм судами при разрешении конкретных дел;

в) применение норм конституции в конституционном судопроизводстве при реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

По вопросу прямого применения Конституции Российской Федерации судами общей юрисдикции Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»² отметил, что суд, разрешая дело, применяет Конституцию Российской Федерации в следующих случаях:

а) когда закреплённые нормой Конституции положения, исходя из её смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность её применения при условии принятия 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;

¹ *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М. : РЮИД : Сашко, 2000. С. 194.

² *Российская газета.* 1995. 28 декабря

в) когда суд придёт 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 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.

4. Конституция Российской Федерации является базой текущего законодательства. Б.С. Эбзеев утверждает, что конституция представляет собой более или менее совершенную общую модель организации общества и взаимодействия его структур, определяет место человека в этом обществе¹. Принятие новой Конституции повлечёт пересмотр и переработку всех отраслей национального законодательства.

5. Особый порядок принятия конституционных поправок. Основные положения об изменении норм Конституции содержатся в главе 9 Конституции «Конституционные поправки и пересмотр Конституции».

Защита конституционных норм обеспечивается Конституционным Судом Российской Федерации, который проверяет нормативно-правовые акты на соответствие Конституции и является органом официального толкования её норм (ч. 5с т. 125). Особое место в правовой защите Конституции принадлежит Президенту Российской Федерации, который как глава государства является гарантом Конституции (ч. 2 ст. 80).

¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1997. С. 47.

2.4. Структура Конституции Российской Федерации

Под структурой конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определённая система формирования однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения. То есть структура – это внутреннее разделение нормативно-правового акта на отдельные части. Соединение отдельных конституционно-правовых норм в единую статью, главу, раздел происходит в зависимости от общности регулируемых ими правовых отношений. Обычно конституции состоят из преамбулы, основной части, заключительных и переходных положений.

Преамбула – это вступительная часть, содержащая краткую характеристику целей, условий и мотивов принятия конституции. Положения преамбулы существенно важны в политическом, идеологическом и юридическом планах.

Политическое значение преамбулы заключается в том, что в ней излагаются основные положения, на которых основывается конституция, и цели, которые она преследует. В ней определяются ценности, которые занимают доминирующее положение в иерархии общественных идеалов. Преамбула выступает в качестве ориентиров, помогающих лучше понять сущность конституционных норм, способствует их правильному толкованию и применению.

Преамбула Конституции Российской Федерации 1993 г. определяет субъект её принятия (многонациональный народ Российской Федерации), подчеркивает единство народов (соединённые общей судьбой на своей земле), называет главные цели принятия конституции (утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие), сохраняет историческую преемственность России (сохраняя исторически сложившееся государственное единство) и включение России в мировое сообщество (исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов). Эти цели лежат в основе всех конституционных норм, пронизывают все содержание Конститу-

ции Российской Федерации, позволяют в совокупности с другими положениями Конституции Российской Федерации разрешать вопросы о соответствии ей различных нормативных правовых актов. Так, Конституционный Суд Российской Федерации, обосновывая одно из своих решений¹, отметил, что именно из преамбулы Конституции следует то, что она является актом высшего непосредственного выражения власти многонационального российского народа в целом.

Подтверждением важности преамбулы Конституции Российской Федерации является то, что её положения применяются Конституционным Судом для обоснования своих решений. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П² на основании анализа положений преамбулы Конституции, обосновался принцип народовластия: «Поскольку провозглашенное в преамбуле Конституции Российской Федерации и структурированное в ряде ее статей, прежде всего в ст. 3, осуществление власти в Российской Федерации ее гражданами, составляющими в своей совокупности многонациональный народ Российской Федерации, предполагает формиро-

¹ *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.

² *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2011 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области “О муниципальных выборах в Челябинской области” в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана»* // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.

вание политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий».

В других решениях Конституционный Суд Российской Федерации выводил из преамбулы и положений Конституции «принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем восстановления их нарушенных прав»¹, «обязанность государства гарантировать равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства»², необходимость «обеспечения благополучия нынешнего и будущих поколений и ответственностью перед ними»³ и т.д.

¹ *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” в связи с жалобой гражданина И.В. Рузайкина”» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7214.

² *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого”» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2010 № 27. Ст. 3552.

³ *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2009 N 8-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта “б” пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан”» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 22. Ст. 2752.

Основная часть Конституции Российской Федерации состоит из двух разделов. Первый раздел включает в себя девять глав, последовательность которых определяется приоритетами в национальной политике, важностью данных отношений в жизни российского общества и государства и концептуального понимания содержания конституции:

1. Основы конституционного строя.
2. Права и свободы человека и гражданина.
3. Федеративное устройство.
4. Президент Российской Федерации.
5. Федеральное Собрание Российской Федерации.
6. Правительство Российской Федерации.
7. Судебная власть и прокуратура.
8. Местное самоуправление.
9. Конституционные поправки и пересмотр Конституции Российской Федерации.

Обычно в первых главах основных законов находят закрепление наиболее важные, по мнению авторов конституции, правовые институты. В настоящее время в большинстве основных законов на первом месте стоят главы, касающиеся прав и свобод личности или основ конституционного строя (суверенитет, система органов власти и т.д.). При разработке проекта Конституции Российской Федерации было предложено поставить на первое место главу о правовом статусе человека и гражданина. Но необходимость закрепления перехода от плановой к рыночной экономике, демократических основ устройства государства предопределила название первой главы «Основы конституционного строя».

Раздел второй Конституции Российской Федерации, который называется «Заключительные и переходные положения», в российской конституционной истории появился впервые. В нем определены порядок прекращения действия положений Конституции Российской Федерации 1978 г. и введение в действие норм новой конституции. Особое внимание уделяется действию

нормативных актов, принятых на основе старой конституции. В частности, ч. 2 второго раздела Конституции Российской Федерации определяет, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу нового Основного Закона, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации 1993 г.

2.5. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок

Конституция Российской Федерации и российское законодательство предусматривают несколько способов изменения конституционных положений. Важность отдельных глав Конституции Российской Федерации в жизни государства определяется особым порядком их пересмотра. Этим самым была усилена «жесткость» Конституции, усложнена процедура её частичного или полного пересмотра, был внесен ряд принципиально новых моментов. К ним относятся: во-первых, обусловленность этой процедуры иерархией конституционных норм, различающихся по своей значимости; во-вторых, приведение этой процедуры в полное соответствие с принципами федерализма; в-третьих, образование нового органа в лице Конституционного Собрания, исключительной компетенцией которого являются разработка и принятие проекта новой Конституции; в-четвертых, возможное использование института референдума для принятия новой Конституции.

Изменение статей глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации возможно только в качестве пересмотра всей Конституции. Эта новелла была введена для обеспечения стабильности российского конституционного законодательства. Эти главы в соответствии со ст. 135 Конституции не могут быть пересмотрены российском парламентом – Федеральным Собранием. Предложения о пересмотре Конституции могут вносить Президент 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.

Предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, внесенные в Государственную Думу, должны содержать новую редакцию указанных глав Конституции Российской Федерации или их отдельных статей, частей, пунктов, а также обоснование данных предложений.

Предложения направляются Советом Государственной Думы в Комитет Государственной Думы по государственному строительству и Комитет Государственной Думы по законодательству для подготовки совместного заключения, после чего включаются Советом Государственной Думы в календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой. По итогам обсуждения поправок на заседании Государственной Думы принимается постановление об одобрении или отклонении указанных предложений. Предложение о пересмотре положений Конституции Российской Федерации считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее трех пятых от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае постановление Государственной Думы вместе с законопроектом направляются в течение пяти дней в Совет Федерации для последующего рассмотрения.

Предложение о пересмотре Конституции должно быть также одобрено двумя третями голосов от общего числа членов Совета Федерации. После этого в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой. Новая российская Конституция принимается двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Собрания или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голо-

сования Конституция считается принятой, если за неё проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

В соответствии со ст. 136 Конституции Российской Федерации поправки к главам 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном федеральным законом, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее двух третей субъектов Российской Федерации. Вопрос об официальном названии поправки к Конституции в тексте Конституции Российской Федерации не был решен. Было использовано общее понятие поправки, а должен ли это был быть конституционный закон или акт с иным названием, оставалось неясным. За рамками конституционных норм остались вопросы, связанные с названием акта, которым должны оформляться поправки, сроки одобрения их субъектами Федерации. Конституционный Суд в Постановлении от 31 октября 1995 г.¹ указал, что внесение поправок в Конституцию Российской Федерации не может осуществляться посредством принятия федерального или федерального конституционного законов.

Подробное регулирование процедуры принятия поправок к главам 3–8 содержится в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»². В соответствии со ст. 2 указанного Закона поправки к Конституции принимаются в форме закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. Под поправкой к Конституции Российской Федерации понимается любое изменение текста глав 3–8

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4408.*

² *Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.*

Конституции Российской Федерации: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции Российской Федерации.

Предложения о внесении поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации могут вносить Президент 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. Это предложение должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи), либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи), либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из текста Конституции. Если поправкой к Конституции Российской Федерации из текста Конституции Российской Федерации исключаются глава, статья, часть или пункт статьи, исключаемый текст заменяется словами «Исключен (исключена) поправкой к Конституции Российской Федерации» с указанием наименования закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. При этом номера и наименования исключаемых глав, номера исключаемых статей или их частей или буквы, обозначающие исключаемые пункты, сохраняются.

Поступившее в Государственную Думу предложение о поправке к Конституции Российской Федерации направляется в комитет Государственной Думы, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблюдения требований Конституции Российской Федерации и российского законодательства об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции Российской Федерации. По результатам проверки указанный комитет Государственной Думы вносит предложение о принятии к рассмотрению Государственной Думой проекта закона о поправке к Конституции Российской Федерации либо предложение о возвра-

щении его инициатору в случае несоблюдения требований об условиях и о порядке внесения предложения о поправке.

Рассмотрение Государственной Думой проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации осуществляется в трех чтениях. Проект считается одобренным Государственной Думой, если за его одобрение проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов. Одобренный Государственной Думой проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации в течение пяти дней со дня одобрения направляется в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для обязательного рассмотрения. Проект закона о поправке к Конституции Российской Федерации считается принятым Советом Федерации, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа его членов. В случае отклонения закона Российской Федерации о поправке Совет Федерации вправе внести в Государственную Думу предложение о создании согласительной комиссии.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не позднее пяти дней со дня принятия закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации публикует для всеобщего сведения уведомление, и направляет его для рассмотрения в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Последние обязаны рассмотреть закон о поправке к Конституции Российской Федерации в срок не позднее одного года со дня его принятия. После одобрения Закона законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации в течение четырнадцати дней он направляется в Совет Федерации. Совет Федерации на своем очередном заседании, следующем за днем истечения срока рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, устанавливает результаты этого рассмотрения.

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов Федерации закон о поправке к Конституции Российской Федерации 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 о поправке к Конституции Российской Федерации подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. Президент Российской Федерации в месячный срок со дня вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации осуществляет официальное опубликование Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

В случае, если закон о поправке к Конституции Российской Федерации не получит одобрения законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов Федерации, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения. В соответствии с описанной процедурой было принято пять законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации¹.

¹ 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; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Феде-

Иным способом изменяется ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации, в которой перечисляются названия субъектов Федерации, то есть определяется её состав. Изменения в эту статью вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в её составе нового субъекта Федерации¹. Таких законов было принято пять².

рации 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; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 февраля. № 6299; Федеральный конституционный закон 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «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; Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2014. 22 июля. № 0001201407220002.

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

² *Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»* // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110; *Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»* // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 42. Ст. 4212; *Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об обра-*

В случае изменения наименования субъекта Российской Федерации поправка также должна включаться в ст. 65 Конституции Российской Федерации. При этом Конституция Российской Федерации не содержит указания на вид нормативно-правового акта, которым должно осуществляться изменение наименования субъекта Федерации. Принимать данную поправку в соответствии с законом от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» было бы неправильно, так как вопрос об изменении названия субъекта относится к его компетенции. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации изменение названия субъекта Федерации¹, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, исходя из смысла ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации, не является изменением наименования субъекта. В связи с этим изменение в тексте ч. 1 ст. 65 производится не федеральным законом, а указом Президента Российской Федерации,

зовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 29. Ст. 3119; *Федеральный конституционный закон* от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (часть I). Ст. 1; *Федеральный конституционный закон* от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. Ст. 3745.

¹ *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.

принятым на основе решения соответствующего субъекта Федерации. В связи с тем, что название субъекта относится к его исключительному ведению, Президент Российской Федерации не обладает правом отклонения решения субъекта Федерации. В случае изменения наименования субъекта новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Подобный подход Конституционного Суда является спорным, так как изменение в Конституцию Российской Федерации – акт высшей юридической силы, вносится указом Президента Российской Федерации – подзаконным актом. На основании Указа Президента Российской Федерации были изменены названия следующих субъектов Федерации: Ханты-Мансийский автономный округ получил название Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чувашская Республика – Чувашская Республика – Чувашия, Республика Калмыкия – Хальмг Тангч – Республика Калмыкия, Ингушская Республика – Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия – Республика Северная Осетия – Алания.

2.6. Толкование Конституции Российской Федерации

Под толкованием понимается процедура уяснения смысла конституционных норм и разъяснения их смысла и содержания для всех правоприменительных субъектов. Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимость в официальном толковании Конституции Российской Федерации обуславливается возникновением на практике неопределенности в понимании конституционной нормы из-за её, как правило, общего характера и абстрактного характера, что может привести и порой приводит к неадекватной реализации

этой нормы в процессе правотворчества, судебного и иного применения. Толкование Конституции и состоит в устранении неопределенности понимания её положений, в установлении и разъяснении их подлинного смысла, содержания и целей. А при «жесткости» Конституции Российской Федерации, усложненности процедуры внесения поправок в неё толкование может раскрыть такие «скрытые» аспекты её содержания, которые позволят «приспособить» её к изменяющимся условиям жизни общества без изменения конституционного текста¹.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации обладают Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.

Толкование Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Выделяются две формы толкования норм Конституции Российской Федерации: официальное нормативное толкование и официальное казуальное толкование. Официальное нормативное толкование осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации как органом, уполномоченным на это Конституцией. Толкование Основного закона, данное Конституционным Судом Российской Федерации, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, должностных лиц, гражд-

¹ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М. : БЕК, 1998. С. 311.

дан и их объединений. Так, в Постановлении от 12 апреля 1995 г. № 2-П¹ по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд постановил, что положение об общем числе депутатов Государственной Думы, содержащееся в указанных статьях, следует понимать как число депутатов, установленное для Государственной Думы ст. 95 (ч. 3) Конституции, – 450 депутатов. Положение об общем числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, содержащееся в ст. 107 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции, следует понимать как предусматривающее голосование отдельно по палатам и определение его результатов соответственно от численности каждой палаты, установленной ст. 95 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Решения Государственной Думы, принятые ранее в соответствии с иным порядком подведения итогов голосования, пересмотру в связи с данным толкованием не подлежат.

Официальное казуальное толкование Конституционный Суд осуществляет только в связи с рассмотрением и разрешением конкретного юридического случая. Эта форма толкования имеет значение только для данного дела и обязательна лишь для участвующих в нем сторон. Оно содержится в мотивировочной части решения Конституционного Суда и обычно сопровождается словами «следовательно», «исходя из этого», «тем самым» и т.п.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте понятие конституции: юридическая конституция, материальная конституция. Назовите возможные причины расхождения между ними.

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 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.*

2. Охарактеризуйте сущность конституции, раскройте её понятие и подходы к ней.

3. Раскройте содержание писаной, неписаной, октроированной и неоктроированной конституций.

4. Охарактеризуйте значение преамбулы в структуре Конституции Российской Федерации.

5. Опишите процедуру внесения поправок в главы 3–8 Конституции Российской Федерации. Нарисуйте схему её основных этапов.

6. Раскройте процедуру пересмотра Конституции Российской Федерации.

7. Назовите существующие в мире способы принятия конституций. Какой способ принятия конституции из существующих в мировой политической практике Вы считаете наиболее демократичным?

8. Назовите основные черты конституции как основополагающего нормативного правового акта в стране.

9. Почему для внесения поправок в главы 3–8 Конституции Российской Федерации не подходит форма федерального конституционного закона?

10. Придумайте вопросы для социологического опроса об отношении к Конституции студентов Вашего вуза. Проведите опрос к Дню Конституции Российской Федерации.

11. Назовите формы толкования Конституции Российской Федерации. Какое толкование осуществляет Конституционный Суд Российской Федерации?

12. Назовите свойства Конституции Российской Федерации. Назовите проблемы их реализации в России.

РАЗДЕЛ 2

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ОСНОВЫ

3.1. Понятие конституционного строя и его основ

Принято считать, что впервые конституционное государство и конституционный строй сложились в Англии в ходе её многовекового политического развития от абсолютной монархии к парламентарной. С конца XVIII в., после распространения конституционных учреждений в Западной Европе, элементами конституционного строя стали признаваться наличие двухпалатной структуры парламента; закрепление принципа кабинетного правления, при котором министры могли быть смещены с должности с согласия парламентариев, а также представительное правление, основанное на свободном мандате депутата.

Буржуазные революции, в ходе которых происходит заимствование политических основ английской государственности, выдвинули новые правовые элементы, которые стали признаваться неотъемлемой частью конституционного строя. К ним относятся принцип народного суверенитета, принцип обеспечения естественных прав человека, принцип равноправия вне зависимости от социального, религиозного или имущественного положения. В XX в. конституционный строй стал связываться с выполнением государством определенных социальных функций. Появилась доктрина социального государства, которое обеспе-

чивает социальное развитие общества и старается нейтрализовать различие в материальном положении граждан государства.

В советской правовой науке термин «конституционный строй» рассматривался только в отношении конституционного права иностранных государств. Причиной этого было закрепление в советских конституциях в качестве названия первой, принципиальной главы понятия «общественный строй». Его содержание определялось как воплощение законов развития общественно-экономической формации, социальная система, взятая в единстве способа производства и общественной надстройки в виде общественных отношений и соответствующих учреждений. Советские правоведы в общественный строй включали экономическую основу государства, классовую структуру общества, политическую основу государства и основы правового положения человека в обществе. В отношении конституционного права буржуазных государств применялся термин «конституционный строй».

Закрепление в действующей Конституции Российской Федерации основ конституционного строя изменило подходы отечественных исследователей к определению содержания категории «общественный строй», которую стали связывать с развитием институтов гражданского общества. В настоящее время под общественным строем понимают организацию общества, взятую в единстве всех её сторон и обусловленную определённым уровнем производительных сил, производственных, политических, идеологических, правовых и других отношений, а также соответствующих им учреждений. Эта система, охраняемая государством и правом, наделена характерными особенностями общественного сознания и традициями взаимодействия людей в разных сферах жизни.

В юридической науке под конституционным строем понимается закреплённый конституционно-правовыми нормами определённый способ организации государства и общества, при котором соблюдаются права и свободы человека и обеспечивается

подчиненность государства праву. В настоящее время в науке конституционного права выделяются два подхода к понятию конституционного строя. Первый подход носит формальный характер. В соответствии с ним конституционным строем признается любая форма организации общества и государства, которая находит закрепление в конституции государства. Такой подход сложился в советский период развития отечественной государственности и имеет ряд недостатков. Конституция может существовать как в условиях демократического режима, так и в авторитарном государстве. Этот подход к определению конституционного строя не содержит качественных характеристик государства и общества. По формальным признакам конституционный строй существовал в СССР, в странах Восточной Европы.

Другой подход к определению конституционного строя учитывает качественные характеристики государства и реальный порядок осуществления власти. Существование конституции еще не предполагает наличие конституционного строя в стране. В соответствии с этим подходом под конституционным строем понимается такой порядок, при котором в стране действует демократическая конституция, реализуются ее основные положения и реально соблюдаются установленные основным законом конституционные права человека и гражданина.

Название первой главы Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод, что она закрепляет не весь конституционный строй, а только его основы. Под основами конституционного строя Российской Федерации понимаются устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить России характер конституционного государства.

В первой главе Конституции Российской Федерации регулируются не все, а наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность. Совокупность правовых норм, регулирующих эти отношения, образует конституционно-правовой институт «основы конституционного

строю Российской Федерации», занимающий ведущее место в системе конституционного права России¹.

Положения первой главы Конституции Российской Федерации обладают рядом свойств.

Во-первых, в соответствии со ст. 16 Конституции Российской Федерации положения Конституции не могут противоречить «Основам конституционного строя». Это своеобразная малая «конституция» внутри Конституции Российской Федерации 1993 г.

Во-вторых, решение вопроса о пересмотре основ конституционного строя относится к компетенции Конституционного Собрания Российской Федерации, если инициатива пересмотра будет поддержана тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это положение Конституции Российской Федерации должно обеспечить стабильность российской государственности.

3.2. Человек, его права и свободы – высшая конституционная ценность

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью является основополагающим положением основ конституционного строя и новеллой действующей российской Конституции. Закрепленная в Конституции Российской Федерации нравственная категория «высшая ценность» стала юридическим понятием, обязательным для всех органов публичной власти, которые при принятии решений должны действовать в интересах человека, его прав и свобод. Данное положение кардинально меняет сам характер российского государства, которое становится средством обеспечения достойной жизни человека. Отказ государства от

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Юристъ, 2011. С. 127.

принципа гарантирования прав и свобод человека приводит к созданию благодатной почвы для произрастания административного произвола и полицейского насилия¹.

Регулированию прав и свобод человека и гражданина посвящено 57 статей, а это около трети объема Конституции Российской Федерации. Значительная их часть входит в структуру второй главы «Права и свободы человека и гражданина».

В соответствии со ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Эта конституционная формула определяет следующее:

– во-первых, направления развития российского законодательства. В России не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина;

– во-вторых, один из основных критериев деятельности органов государственной власти, а также органов местного самоуправления: деятельность этих органов соответствует Конституции в той мере, в какой они обеспечивают права и свободы гражданина;

– в-третьих, главной гарантией прав и свобод человека и гражданина является правосудие. Это означает, что конституционные права и свободы являются не только элементом правоспособности, но и субъективными правами и свободами, подлежащими судебной защите.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение понятию конституционного строя, выделите подходы к нему.

¹ *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1997. С. 92.

2. Соотнесите понятия конституционного строя и основ конституционного строя.

3. Раскройте свойства положений Конституции Российской Федерации, закрепляющие основы конституционного строя.

4. Соотнесите понятия «конституционный строй», «общественный строй».

5. Охарактеризуйте и раскройте содержание конституционного принципа «признание прав и свобод человека в качестве высшей ценности».

6. Соотнесите юридическую силу глав «Основы конституционного строя» с любой другой главой Конституции Российской Федерации.

4. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Российская Федерация – демократическое государство

В соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия представляет собой демократическое государство. Это значит, что единственным источником власти в Российской Федерации выступает народ, права и свободы отдельной личности являются высшей ценностью, существует идеологическое многообразие и многопартийность.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Согласно действующей Конституции России народ стал выступает учредителем государственной власти, которую имеет право свободно реализовывать через различные формы народовластия. Народ осуществляет власть непосредственно через институты прямой демократии, а также через своих представителей – депутатов представительных органов и выборных должностных лиц. Прямая демократия представляет собой особую форму осуществления власти народа непосредственно самим народом. К институтам прямой демократии относят референдум, выборы, отзыв депутатов и выборных должностных лиц и др.

В ст. 13 Конституции Российской Федерации закреплены идеологическое многообразие и многопартийность, которые являются важными признаками демократического государства

и элементами формирования гражданского общества в России. В условиях, когда гражданин может свободно выражать свое мнение, для распространения своих взглядов может создавать различные, в том числе и политические, объединения, налицо такое качественное состояние общества, при котором оно может именоваться гражданским обществом¹. Именно этот элемент конституционного строя Российской Федерации позволяет создать благоприятные условия для выражения человеком своих взглядов в различных сферах жизни. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Граждане обладают правом на объединение для выражения мнений и защиты своих интересов. Данное право заключается в создании на добровольной основе общественных объединений, вступлении или отказе от вступления в них.

4.2. Россия – федеративное государство

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации по форме территориально-политического устройства Россия является федеративным государством. Федеративное государство – это сложное суверенное государство, составными частями которого являются относительно самостоятельные государственные образования. Они называются субъектами федерации. Россия как федеративное государство состоит из 85 субъектов Федерации.

Федеративное устройство России было закреплено 3 (16) января 1918 г., когда III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа². Согласно этому акту Россия являлась федерацией Советских национальных

¹ *Авакьян С.А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 1996. С. 16.

² *Декреты Советской власти.* М.: Госполитиздат, 1957. Т. I. С. 47.

республик. Принятая в июле 1918 г. Конституция (Основной закон) РСФСР подтвердила федеративный принцип организации государственной власти.

С 30 декабря 1921 г. до 25 декабря 1991 г. Россия находилась в составе Союза Советских Социалистических республик на правах самостоятельного субъекта Союза.

31 марта 1992 г. между представителями федеральных органов государственной власти Российской Федерации и региональными органами власти были подписаны три договора, получившие обобщённое название Федеративный договор¹, положения которого нашли развитие в действующей Конституции Российской Федерации.

Основы конституционного строя в сфере федеративного устройства России уточняются в ст. 5 Конституции Российской Федерации:

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

¹ *Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 898.*

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Конституция Российской Федерации в сфере регулирования правового статуса субъектов Российской Федерации провозгласила принцип равноправия всех субъектов Федерации (ст. 5), закрепила равный объем их прав по предметам совместного ведения (ст. 72, 76), одинаковые возможности регионального правотворчества (ст. 76) и организации региональной государственной власти (ст. 77).

4.3. Российская Федерация – правовое государство

В соответствии со ст. 1 Основного закона Российская Федерация является правовым государством. Под правовым государством понимается форма организации и деятельности публично-политической власти, основанная на праве и подчиняющаяся ему и обеспечивающая свободы гражданского общества и автономию гражданина. К чертам правового государства относятся также верховенство права и взаимная ответственность государства и гражданина.

Принцип верховенства права проявляется в связанности, ограничении государства правом, обязанности государства и всех его органов, граждан подчиняться праву. Данный признак находит выражение в его нормативном закреплении. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, а законы и иные правовые акты, принимаемые на территории России, не должны им противоречить. При этом содержание нормативных правовых актов должно в полной мере отвечать интересам народа и не нарушать права и свободы отдельной личности.

В связи с этим признаком правового государства можно считать приоритет международного права, который находит отражение в конституциях большинства демократических государств. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Правовое государство с помощью закона ограничивает вмешательство органов власти в целый ряд сфер общественной жизни, создавая гражданам условия для самостоятельного решения своих проблем, не требующих вмешательства государства. В правоотношениях между государством и человеком стороны по своему статусу являются равными и несут взаимную ответственность. Конституция устанавливает меру взаимной ответственности государства и личности, определяет пределы вторжения в её частную жизнь. В случае причинения человеку вреда незаконным действием (или бездействием) органами государственной власти или её должностными лицами потерпевший от таких действий имеет право на возмещение вреда, о чём прямо говорится в ст. 53 Конституции Российской Федерации.

4.4. Принцип разделения властей – конституционная основа осуществления государственной власти

В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. С помощью компетенции, принадлежащей различным ветвям власти, органы публичной власти могут контролировать

друг друга. Только при соблюдении этих условий может быть установлен демократический режим правления. В пределах своей компетенции по осуществлению своих функций органы государственной власти самостоятельны и независимы, но при этом они обязаны согласованно взаимодействовать.

Законодательная власть обеспечивает принятие законов, контроль за их исполнением, а также представительство интересов российских граждан. К функциям исполнительной власти относится реализация действующего законодательства в сфере исполнительно-распорядительной деятельности. Судебная власть осуществляет правосудие. В Российской Федерации на федеральном уровне законодательная власть представлена Федеральным Собранием Российской Федерации, исполнительная – Правительством Российской Федерации, судебная – федеральными судами Российской Федерации (Верховный Суд Российской Федерации, суды субъектов Российской Федерации и др.).

Анализ конституционных норм позволяет высказать точку зрения, что Президент Российской Федерации не относится ни к одной из ветвей власти. Он является главой государства и в этом качестве обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Как отмечается в конституционно-правовой литературе, Президент Российской Федерации занимает позицию верховного арбитра, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти¹.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательную власть представляют законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Исполнительную власть возглавляет высшее должностное лицо субъекта Федерации. В структуру судебной власти субъекта

¹ *Шахрай С.М.* О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М. : Наука, 2013. С. 138.

ектов Российской Федерации входят конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и мировые судьи.

В отечественной правовой науке сложилось устойчивое мнение, что принцип разделения властей не распространяется на местное самоуправление. Поэтому на местном уровне принятие решения, его исполнение сосредоточены в одних руках, одном органе или лице. Выборные коллегиальные органы не освобождены от исполнения решений, а управляющие не только исполняют решение коллегиальных органов, но и сами принимают решения¹. В соответствии с позицией других авторов² принцип разделения властей распространяется на все уровни власти, в том числе и на местное самоуправление.

4.5. Российская Федерация – социальное государство

В соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это означает, что государство признает необходимость и берет на себя обязанность определенным образом перераспределять имеющиеся в обществе материальные и иные блага, материнство, детство и семья находятся под защитой государства. В Конституции Российской Федерации выделяется несколько уровней регламентации социального государства: первый – закрепление самого принципа (понятия) социального государства; второй – определение основных функций России как социального государства; третий – учреждение в качестве основных прав человека и гражда-

¹ *Колошин Е.И.* Конституционное право России: курс лекций. М. : ОАО «Издательский Дом «Городец», 2006. С. 404.

² *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Конституционное право России. М. : Профобразование, 2001. Т. 3. С. 691.

нина достаточно широкой группы юридических возможностей индивидов в социальной сфере¹.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации² провозглашенные в Конституции Российской Федерации цели политики Российской Федерации как социального государства определяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и если в силу возраста, состояния здоровья, по другим не зависящим от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества. Поэтому Конституция Российской Федерации связывает обязанности социального государства не только с охраной труда и здоровья людей, установлением гарантированного минимального размера оплаты труда, но и с обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Следовательно, развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения является необходимым условием осуществления целей социального государства.

Социальное обеспечение осуществляется посредством денежных выплат (пенсий, социальных пособий и др.), предоставления гражданам натуральных видов содержания, социаль-

¹ *Скуратов Ю.И.* Социальное государство как институт гражданского общества и конституционного права // Российский юридический журнал. 2008. № 2. С. 27.

² *Постановление* Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года “О занятости населения в Российской Федерации” в редакции от 20 апреля 1996 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5878.

ных услуг за счет средств обязательного социального страхования, бюджетных ассигнований и иных источников. И хотя социальное обеспечение охватывает различные виды помощи, поддержки, его основное содержание заключается именно в материальном обеспечении, предоставлении человеку средств к существованию, на что указывает и ст. 39 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.

Строительство социального государства включает в себя развитие законодательства в сфере социального обеспечения и защиты, обеспечения эффективности деятельности органов власти, а также активное участие в этом деле самого гражданина и институтов гражданского общества.

Главная задача социальной политики состоит в достижении благосостояния в обществе, обеспечении равных и справедливых возможностей для развития личности. Приоритетным направлением государственной политики в социальной сфере является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Государство обязано вести разумную налоговую политику, осуществлять государственную защиту потребителей, оказывать государственную помощь, прежде всего материальную, тем гражданам, которые в силу объективных причин нуждаются в ней.

В ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации дается расшифровка обязанностей российского государства как социального: в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Задачей конституционного регулирования в социально-духовной сфере является обеспечение достаточных условий для

духовно-культурного развития человека. В соответствии со ст. 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Основное общее образование признается обязательным. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

В России каждому члену общества предоставляется право на участие в культурной жизни, на развитие собственных способностей. В соответствии со ст. 44 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Реализация политики социального государства подразумевает перераспределение доходов между различными группами населения, что нельзя рассматривать в качестве нарушения принципа равенства между людьми. При этом, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе ее ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3), в силу которых такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а для достижения этих целей используются соразмерные правовые средства. Из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного

оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Дифференциация условий предоставления гарантий, связанных с государственной защитой семьи, материнства и детства, должна быть обоснованной, разумной и обеспечивающей соразмерность прав и законных интересов сторон соответствующих правоотношений¹.

Реализация конституционных основ социального государства в Российской Федерации находится на раннем этапе. Это является следствием неэффективности многих его институтов. В связи с этим проблемы социального государства исследуются не только конституционно-правовой наукой, но и многими социально-гуманитарными отраслями науки (экономика, социология, культурологи и др.). Это вполне закономерно, так как развитие основ социальной государственности непосредственно затрагивает материальные и духовные сферы жизни российского гражданина.

4.6. Российская Федерация – светское государство

Огромное значение в жизни современного государства и общества имеет религия, и вследствие этого регулированию данного вопроса уделяется особое внимание в конституционном законодательстве. Конституционный принцип светского государства учреждает основу взаимоотношений Российского государства и религиозных организаций. Провозглашение России светским государством (ст. 14 Конституции Российской Федерации) означает, что в государстве, во-первых, отсутствует узаконенная, официальная религия – никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной;

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7333.*

во-вторых, религиозные объединения отделены от государства; в-третьих, все религиозные объединения равны перед законом (ч. 1 ст. 14 Конституции Российской Федерации). Эти конституционные положения раскрываются в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», который регулирует правоотношения в области реализации прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений.

Конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства, закрепленный ч. 2 ст. 14 Конституции Российской Федерации, выражается в том, что государство:

- не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

- не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

- не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит федеральному законодательству;

- обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- религиозные объединения не являются субъектами избирательного права.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели при-

знаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Законодательство устанавливает принципы деятельности религиозного объединения, которое:

- создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям;

- не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

- не участвует в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь.

Эти положения находят развитие в позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой конституционный принцип светского государства и отделения религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица, а также органы и должностные лица местного самоуправления, т.е. органы публичной (политической) власти, не вправе вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений, возлагать на них выполнение функций органов государственной власти и органов местного самоуправления; религиозные объединения, в свою очередь, не вправе вмешиваться в дела государства, участвовать в формировании и выполнять функции органов государственной власти и органов местного самоуправления, участвовать в деятельности политических партий и политических движений, оказывать им материальную и иную помощь, а также участвовать в выборах, в том числе путем агитации и публичной поддержки тех или иных политических партий или отдельных кандидатов. Это не препятствует приверженцам того или иного вероисповедания, в том числе священнослужителям, наравне с другими

гражданами участвовать в народном волеизъявлении путем голосования. Странники той или иной религии имеют свободу выбора и выражения своих политических убеждений и политических интересов, принятия решений и осуществления соответствующей деятельности, но не в качестве членов религиозных объединений, а непосредственно в качестве граждан или членов политических партий¹.

Светский характер государства не означает, что оно никак не взаимодействует с религиозными организациями. Государство издает законы, обеспечивающие претворение в жизнь свободы совести, и устанавливает конкретные обязанности и ответственность за её нарушение. Оно регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в общеобразовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с российским законодательством.

Отделение религиозных объединений от государства не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, в деятельности политических партий, политических движений и других общественных объединений.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации религиозные объединения не имеют права

¹ *Постановление Конституционного Суда от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона “О политических партиях” в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации “Православная партия России” и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 51. Ст. 5260.*

заниматься партийной и политической деятельностью. В свою очередь политические партии не могут быть религиозными организациями и представлять интересы какой-либо религиозной конфессии. Поэтому для многонациональной и многоконфессиональной России с её сложной организацией социально-политической жизни и отсутствием прочных традиций взаимодействия многопартийного общества с религиозными организациями, создание политических партий по религиозному признаку стало бы дополнительным фактором неустойчивости системы. Именно по этой причине конституционное законодательство запрещает учреждение политических партий на религиозной основе.

Принцип светского государства означает, что религия во многом может определять и развивать культурный, духовный и нравственный мир человека, оказывать влияние на выработку нравственных ценностей. Конституционные гарантии свободы совести и вероисповедания являются основой взаимодействия Российской Федерации и религиозных объединений в достижении общей цели формирования духовно-нравственных основ общества и личности.

4.7. Республиканская форма правления

Форма правления имеет основополагающее значение для характеристики конституционно-правовой системы любого государства. Под формой правления понимается элемент формы государства, который раскрывает организацию верховной государственной власти, правовой статус высших органов государства (прежде всего, главы государства), принципы взаимоотношений между ними, участие граждан в избрании этих органов. В зависимости от порядка замещения должности главы государства формы правления делятся на монархию и республику. Главным признаком монархии является наследственный принцип передачи власти главе государства. Признаками республиканской

формы правления являются выборность и сменяемость органов власти, коллегиальность одного или нескольких высших государственных органов, краткосрочность legislatures и замещения высших должностей исполнительной власти. В соответствии со ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия является государством с республиканской формой правления. Республиканский конституционный строй – важнейший элемент демократического развития Российской Федерации и её субъектов.

Республиканская форма правления основана на принципе суверенитета многонационального народа. Народный суверенитет в Российской Федерации находит свое высшее признание в непосредственном участии народа в формировании органов государственной власти и местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, закрепляя республиканскую форму правления, не определяет при этом вид или характер республики: парламентский, президентский или смешанный. В связи с этим среди ученых отсутствует единая точка зрения по данному вопросу. В конце 1990-х гг. профессор Миланского университета (Италия) М. Ганино приводил существующую в западной правовой науке точку зрения, что в российской форме правления есть 50% элементов, которые принадлежат французской модели, 30% – модели США, 20% происходят из имперской традиции. Высказывая свое мнение, М. Ганино отмечал, что российская форма правления «не связана с западными моделями, она является самостоятельной и самобытной моделью, потому что предполагает новые формы государственной структуры и совсем новые формы разделения властей»¹.

Анализ положений Конституции Российской Федерации и федерального законодательства позволяет сделать вывод, что в России существует смешанная республика. Подобную позицию

¹ *Ганино М.* Конституционная реформа в Италии и России: сравнительный анализ // Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). М. : Институт государства и права Российской академии наук, 1999. С. 110.

разделяют и большинство российских правоведов. Профессоры М.И. Кукушкин и А.Н. Кокотов отмечают, что анализ положений российской Конституции позволяет сделать вывод о наличии в России смешанной республики¹. Сочетанием парламентской и президентской республик характеризуют российскую форму правления и другие авторы². Смешанный характер российской республики наиболее ярко проявляется в процедуре формирования высших органов государственной власти. В назначении Председателя Правительства Российской Федерации принимают участие глава государства и парламент. В соответствии со ст. 111 Конституции Российской Федерации Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Вместе с тем Государственная Дума имеет право выразить Правительству недоверие, а Президент наделен полномочием распустить нижнюю палату российского парламента.

Другой важной чертой смешанной республики называют дуализм исполнительной власти, заключающийся в существовании одновременно главы государства, наделенного некоторыми полномочиями исполнительной власти, и председателя правительства. В соответствии со ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент России руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и т.д.

Необходимо отметить, что сложившаяся политическая практика Российского государства и усиление роли Президента России в социально-политической жизни страны подтверждают

¹ Конституционное право России. М. : НОРМА, 2007. С. 106.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2005. С. 123; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. : ТК «Велби» : Проспект, 2011. С. 152.

фактическое признание президентского характера организации государственной власти. Сегодня Российская Федерация в рамках смешанной республики развивается по модели президентской республики и такое состояние государственного механизма признается обществом.

4.8. Суверенитет Российской Федерации

Суверенитет как высшее состояние государства формировался в ходе длительной исторической борьбы и подвергался изменениям в соответствии с духом времени. Практически все периоды развития государственности связаны с совершенствованием его качественного содержания. Формирование и эволюция этой конституционно-правовой категории всегда сопровождается усилением роли государства во внутренней и внешней политике.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 г. государственный суверенитет распространяется на всю её территорию (ст. 4). Многонациональный народ России возрождает суверенную государственность, учредил политико-правовое содержание государственного суверенитета России и незыблемость демократических основ. Указанные конституционные идеи находят свое воплощение в верховенстве и единстве государственной власти и её самостоятельности и независимости в международных делах и внутренней политике.

Под государственным суверенитетом понимается независимость, самостоятельность и верховенство государственной власти, которые получают свое выражение в праве, и возможность по собственному усмотрению осуществлять внутреннюю и внешнею политику государства. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г., «ни одно государство или группа государств не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела другого государства».

Торжественное провозглашение государственного суверенитета России произошло в Декларации о государственном суверенитете РСФСР¹, принятой 12 июня 1990 г. I съездом народных депутатов РСФСР. Декларация устанавливала, что Россия является суверенным государством, созданным исторически объединившимися в нем народами. Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета России устанавливалась полнота власти России при решении всех вопросов государственной и общественной жизни.

Основные положения Декларации нашли отражение в ст. 4 Конституции Российской Федерации:

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Основополагающий принцип суверенитета – единство и независимость государственной власти. Единство государственной власти находит отражение в согласованном взаимодействии и функционировании органов государственной власти, учрежденных на основе механизмов народовластия и реализующих общегосударственные задачи и цели всего общества.

Независимость государственной власти находит отражение в её самостоятельности и свободе усмотрения во взаимоотношениях с другими государствами, международными организациями. В законодательстве закрепляются различные гарантии государственного суверенитета России. К политическим относится право Российской Федерации самостоятельно определять свою политическую систему, способы формирования органов государственной власти и т.д.

¹ *Ведомости РСФСР*. 1990. № 2. Ст. 22.

Правовыми гарантиями являются собственная правовая система и закрепленное на конституционном уровне верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. К экономическим гарантиям суверенитета относятся единая кредитно-денежная система России и федеральная государственная собственность, единая система налогов, взимаемых в федеральный бюджет.

В целях защиты государственного суверенитета созданы Вооруженные силы России. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Охарактеризуйте политические основы конституционного строя.

2. Раскройте содержание демократического государства как основы конституционного строя.

3. Соотнесите понятия «единство государственной власти» и «разделение властей».

4. Что такое форма правления? Раскройте особенности формы правления в Российской Федерации.

5. Назовите гарантии реализации в России принципов суверенного государства как основы конституционного строя.

6. Расскажите о федеративном государстве как основе конституционного строя.

7. Назовите принципы социального государства. Является ли Россия социальным государством?

8. Назовите нормативные правовые акты, закрепляющие принципы светского государства в России. Раскройте содержание принципов светского государства.

5. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Многонациональный народ Российской Федерации – носитель суверенитета и единственный источник власти

Декларация о государственном суверенитете РСФСР закрепила, что носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является ее многонациональный народ. Данное положение нашло развитие в провозглашении в ст. 3 Конституции Российской Федерации принципа народовластия. Проявлением данного принципа является принятие Конституции Российской Федерации на всенародном голосовании. Конституционный Суд Российской Федерации отмечает¹, что именно многонациональным народом России, как совокупности граждан различных национальностей и вероисповеданий, соединенных общей судьбой и сохраняющих исторически сложившееся государственное единство, была принята Конституция Российской Федерации.

В качестве неотъемлемых юридических свойств суверенитета выделяются единство, верховенство, независимость и неограниченность власти государства. Единство власти означает, что в основе складывающихся в обществе властеотношений лежит нерасчленимая совокупная воля всех внутренних для

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона “О политических партиях” в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации “Православная партия России” и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 51. Ст. 5260.*

народа субъектов без установления юридических предпочтений интересов одних внутри народных коллективов (этнических, территориальных, классовых и т.д.) перед другими. Таким образом, единство народной власти реально только тогда, когда между основными группами населения существует согласие по принципиальным вопросам современной жизнедеятельности.

Верховенство власти народа выражается в том, что народ путем принятия конституционного законодательства и через иные правовые акты определяет весь строй общественно-политических и государственных отношений, формирует органы государственной власти и местного самоуправления, контролирует их деятельность. Неограниченность власти народа говорит о том, что воля народа охватывает все без исключения сферы общественной жизни, что властная воля народа универсальна, постоянна и вездесуща.

Принцип народовласти не отменяет принципа государственного суверенитета, поскольку последний является государственно-правовой формой народного суверенитета¹. Сочетание народного суверенитета и государственного суверенитета – это свойство и способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств и соблюдения норм международного права².

5.2. Формы народовласти в Российской Федерации

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного само-

¹ *Конституционное право России*. Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2001. С. 92–93.

² *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М. : Дело, 1998. С. 149.

управления. В зависимости от формы волеизъявления народа различаются представительная и непосредственная демократия.

Под представительной демократией понимается осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют. Представительные органы, должностные лица, избранные на основе прямых выборов и представляющие Российское государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования действуют на основе воли российского народа (народного суверенитета) и в пределах строго определённых полномочий и являются внешней формой представительной демократии.

Организационно-правовые основы деятельности органов, сформированных населением, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, не должны нарушать их представительный характер. В связи с этим в Постановлении от 12 апреля 1995 г.¹ Конституционный Суд посчитал неправильным истолкование формул «общее число депутатов Государственной Думы» и «общее число членов Совета Федерации» как обозначающих фактическое число избранных лиц. Суд отметил, что «цель установления в статье 95 Конституции Российской Федерации числа мандатов в Совете Федерации и Государственной Думе – обеспечение представительного характера высшего законодательного органа Российской Федерации. Отсюда следует, что принятие предложенной Государственной Думой интерпретации понятия «общее число депутатов» как числа только фактически избранных в Государственную Думу депутатов, за исключением тех, чьи полномочия на момент голосования прекращены в установленном порядке, может приве-

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.04.1995 № 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.*

сти к тому, что Государственная Дума будет правомочна принимать федеральные законы и иные важные для страны акты по вопросам своего ведения, даже если фактически утратит свой представительный характер вследствие вакантности значительной части депутатских мандатов».

Непосредственная (прямая) демократия – это форма непосредственного волеизъявления народа или какой-либо группы населения. В современной науке отсутствуют четкие критерии, на основании которых ту или иную форму народовластия следует рассматривать как институт прямой демократии. Одни ученые относят к числу институтов прямой демократии выборы, общие собрания населения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, народную правотворческую инициативу, деятельность политических партий, отзыв выборного народного представителя¹. Другие включают в систему прямой демократии выборы, референдумы, народные обсуждения проектов важных государственных и территориальных решений и законов, петиции, народные инициативы, собрания (сходы) граждан по месту жительства, опросы населения². По нашему мнению, такие институты, как митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, деятельность политических партий, можно рассматривать в качестве средств диалога и взаимодействия между властью и гражданами, целью которых является влияние воли народа на деятельность формируемого им органа. Хотя эти и подобные им институты и институционализируют непосредственное властное волеизъявление граждан, но это волеизъявление не подлежит рассмотрению в соответствующих органах или обязательному исполнению.

Исходя из обозначенного выше подхода об общеобязательности исполнения принятых гражданами публично-властных

¹ Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России. М., 2006. С. 31–32.

² *Российская юридическая энциклопедия* / гл. ред. А.Я. Суханов. М., 1999. С. 588.

решений, к институтам прямой демократии можно отнести референдум, народную правотворческую инициативу, общие собрания, сходы граждан по месту жительства, выборы, отзыв депутатов и выборных должностных лиц.

5.3. Референдум и свободные выборы – высшее непосредственное выражение власти народа

Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В развитие этого положения ст. 32 Конституции Российской Федерации закрепляет, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»¹ под референдумом Российской Федерации понимается всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения. Проведение референдума на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принятыми в его развитие законами субъектов Российской Федерации.

Право голосовать на референдуме, участвовать в выдвижении инициативы проведения референдума, а также в иных законных действиях по подготовке и проведению референдума в

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

порядке, предусмотренном законодательством, имеет гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет. Не имеет права участвовать в референдуме гражданин Российской Федерации, признанный судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Участие иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц, международных организаций и международных общественных движений в осуществлении деятельности, способствующей либо препятствующей подготовке и проведению референдума, не допускается.

Подготовка и проведение референдума осуществляются открыто и гласно. Государство обеспечивает информирование граждан Российской Федерации о порядке и сроках подготовки и проведения референдума, ходе кампании референдума, об итогах голосования и о результатах референдума. Государство гарантирует гражданам Российской Федерации, политическим партиям и иным общественным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, инициативным агитационным группам свободу проведения агитации по вопросам референдума.

Инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

2) Конституционному Собранию – в случае принятия новой Конституции Российской Федерации;

3) федеральным органам государственной власти – в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.

Инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Российской Федерации. В каждую регио-

нальную подгруппу инициативной группы по проведению референдума (далее – региональная подгруппа) должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где образована региональная подгруппа.

Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации определяются федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со ст. 135 Конституции Российской Федерации. На референдум может выноситься проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. На референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

На референдум не могут выноситься вопросы:

1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

2) 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;

3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, 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;

5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

6) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Помимо всероссийских референдумов могут проводиться референдумы субъектов Российской Федерации, местные референдумы. На федеральном уровне их проведение подробно регулируется определяется Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № ФЗ-67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. Этот закон является основополагающим нормативно-правовым актом, регулирующим отношения, связанные с федеральными и региональными референдумами и выборами всех уровней.

Закрепление на конституционном уровне выборов в качестве высшего выражения власти народа означает, что вся система органов государственной власти и органов местного самоуправления прямо или косвенно формируется на основе выбо-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 24. Ст. 2253.

ров: органы, избранные гражданами, назначают остальные государственные и муниципальные органы.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под выборами понимается форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемая в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Посредством выборов избранные лица получают мандат на осуществление представительной демократии и суверенных прав народа, его высшей воли. Народ передает избранным представителям не суверенитет, а лишь право на его реализацию в рамках, установленных действующим законодательством.

Действующим российским законодательством предусматриваются выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления.

5.4. Местное самоуправление в системе народовластия

Местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления народовластия на местном уровне. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации в России признается и гарантируется местное самоуправление. Европейская хартия местного самоуправления¹ принятая Советом Европы в 1990 г., подчеркивает, что местное самоуправление – это

¹ *Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.*

важный элемент демократического государственного строя, важный способ приближения гражданина к управлению.

Под местным самоуправлением понимается гарантированная Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Включение положений, касающихся местного самоуправления, в первую главу Конституции Российской Федерации закрепляет его в качестве основы конституционного строя.

Местное самоуправление является одной из форм народовластия, что подтверждается ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, согласно которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. На местном уровне субъектом власти выступает население отдельных муниципальных образований. Механизмы осуществления местного самоуправления находят отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Согласно ст. 3 этого Закона граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается рядом гарантий, закрепленных в том числе и на конституционном уровне, среди которых определяющее место занимает судебная защита мест-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ного самоуправления. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 ноября 2000 № 15-П¹ отмечал, что конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения (ст. 12 и ст. 130, ч. 1, Конституции Российской Федерации), не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации (ст. 76, ч. 5, Конституции Российской Федерации).

Исходя из конституционной характеристики местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, призванного в единой системе народовластия совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека (ст. 2; ст. 7, ч. 1; ст. 18 Конституции Российской Федерации), федеральный законодатель самостоятельно устанавливает организационно-правовой механизм достижения указанных конституционных целей и, закрепляя общие принципы организации местного самоуправления, определяет на основе согласования общегосударственных и местных интересов оптимальные в конкретных исторических условиях способы формирования органов местного самоуправления².

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года “О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.*

² *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.*

Особенность местного самоуправления – организационная обособленность от органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Оно самостоятельно в пределах своих полномочий по решению вопросов местного значения и жизнеобеспечения людей на территории конкретного муниципального образования. Местное самоуправление осуществляется только на территории муниципального образования и является обязательным уровнем осуществления власти. Население не имеет права отказываться от местного самоуправления, а органы государственной власти не имеют права ограничивать или лишать граждан права на местное самоуправление.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите формы народовластия, закрепляемые в Конституции Российской Федерации.

2. Что такое местное самоуправление? Какое значение имеет право на местное самоуправление в системе прав и свобод человека?

3. Раскройте содержание положения о том, что носителем суверенитета и источником государственной власти в России является ее многонациональный народ.

4. Каков порядок организации и проведения референдума Российской Федерации? Охарактеризуйте юридическую силу решений, принятых на референдуме.

5. Что такое представительная демократия? Назовите формы представительной демократии.

6. Охарактеризуйте роль выборов в системе институтов народовластия.

7. Назовите нормативные правовые акты, регулирующие систему местного самоуправления в России.

8. Нарисуйте схему институтов непосредственной демократии в России.

РАЗДЕЛ 3

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ КАК КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

6.1. Понятие основ конституционно-правового статуса личности

Правовой статус личности – это совокупность её прав, свобод и обязанностей, закреплённых в единой правовой системе Российской Федерации. В отличие от «основ правового статуса», которые находят отражение в текущем законодательстве, конституционный статус человека и гражданина закреплён только в конституции. В Конституции Российской Федерации конституционный статус личности установлен во второй главе «Права и свободы человек и гражданина», и права и свободы, определяющие его содержание, именуется конституционными.

Основы правового статуса личности – это универсальный институт, элементами которого являются права, свободы и обязанности человека и гражданина, гражданство Российской Федерации, иностранное гражданство и состояние без гражданства.

Конституционное право занимает особое положение в регулировании правового статуса личности. Все другие отрасли права определяются совокупностью прав и обязанностей в определен-

ных сферах общественных отношений: трудовых, земельных, налоговых, имущественных и личных неимущественных. Особенностью конституционных норм о правовом статусе личности является то что, они могут быть изменены только путем принятия новой Конституции. Этот фактор обеспечивает устойчивость и незыблемость правового статуса личности в России.

Содержание главы «Права и свободы человека и гражданина» тесно связано с концепцией этого института, закрепленного в законодательстве зарубежных стран. Конституция Российской Федерации восстановила те общечеловеческие ценности, которые были утверждены в результате буржуазных революций и нашли воплощение в законодательных актах, впервые в истории человечества закрепивших равенство, свободу, право на счастье, – в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция)¹. Правовой статус личности находит отражение в российском конституционном законодательстве в следующих особенностях.

Во-первых, основы правового статуса личности складываются в области отношений общество – государство – личность и выражают их взаимную связь.

Во-вторых, используемые в конституционном законодательстве термины «личность» и «человек» обозначают в социальном плане, прежде всего, членов общества. В плане же политическом личность может выступать в качестве гражданина, лица без гражданства, иностранного гражданина (подданного). То есть в конституции закреплены основные категории данного института конституционного права.

В-третьих, в Конституции Российской Федерации содержатся исходные начала для определения как структуры института правового положения личности, так и места каждого составного его элемента. Чаще всего правовой статус личности находит закрепление в первых главах Основного закона. Причины подобного

¹ *Права человека* / отв. ред. Е.А. Лукашева. М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 97.

подхода носят объективный характер. Конституция устанавливает наиболее существенные общие и социально-политические начала правового статуса личности, которые конкретизируются при характеристике отдельных категорий людей (иностранцы, лица без гражданства, граждане). В совокупности создаются условия для достойной и творческой жизни.

Центральное место при характеристике правового статуса личности занимает термин «конституционная правоспособность человека», который в законодательстве зарубежных стран чаще всего не закрепляется. Конституционная правоспособность представляет собой признаваемую, неотчуждаемую и гарантируемую способность каждого человека иметь от рождения права, свободы и обязанности согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и национального законодательства. Особенностью конституционной правоспособности является её двойственный характер. С одной стороны, конституционная правоспособность направлена на реализацию прав и свобод человека и гражданина в сфере непосредственной демократии. С другой – Основной закон закрепляет гарантии реализации права и свобод человека и гражданина в различных отраслях национального права.

В Конституции Российской Федерации закреплены конкретные права и свободы человека и гражданина, которые условно можно разделить на три большие группы: личные, политические, социально-экономические и культурные. Конституции советского периода Российского государства в первых статьях перечисляли социально-экономические права, а в последующих – личные права и свободы. Это обстоятельство соответствовало правовой идеологии и духу времени.

6.2. Принципы конституционного статуса личности

Принципы конституционного статуса личности представляют собой начала, устой данного правового института, образуют пре-

делу механизма правового регулирования. Будучи конституционно закрепленными, эти принципы остаются незыблемыми и определяют объем законотворческой деятельности в сфере отношений, связанных с реализацией прав и свобод человека. Они являются критерием признания, соблюдения и гарантии прав человека. В соответствии с ними выявляются случаи ограничения и нарушения конституционных прав и свобод. К ним относятся:

1. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью и закрепление обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

2. Признание приоритета общепризнанных принципов и норм международного права как основополагающих для всей системы прав и свобод. Это, например, принципы и нормы Всеобщей декларации прав человека (1948 г.), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), Европейской социальной хартии (1961 г.).

3. Учредительный характер основ конституционного статуса личности, которые обеспечивают исходные начала развития различных отраслей национального права.

4. Принцип неотъемлемости и неотчуждаемости основных прав и свобод человека и гражданина, их принадлежность каждому от рождения, прямое и непосредственное действие. Принцип неотчуждаемости основных прав и свобод, закрепленный в ст. 17 Конституции Российской Федерации, означает, что они не могут быть произвольно, без достаточных законных оснований ограничены (ст. 18 Конституции Российской Федерации). Права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Принято считать, что абсолютно неотъемлемыми и неотчуждаемыми являются права и свободы, признаваемые личными.

Права и свободы человека и гражданина не безграничны. В них выражена та мера свободы, которая позволяет совмещать её со свободой других людей. При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Государство закрепляет права личности не произвольно, а юридически оформляет права человека, которые обусловлены уровнем экономического и политического развития общества. Законодатель может закреплять только те права, для осуществления которых сформировались социально-экономические и политические предпосылки, вытекающие из реальных общественных отношений. Права личности – это не «дар» законодателя, а социальные возможности, обеспечивающие человеку определённый жизненный стандарт. Законодатель не может искусственно «занижать» или «завышать» объём прав и свобод; он призван исходить из условий социальных взаимосвязей людей, состояния экономического развития общества и государства¹.

5. Принцип равноправия, под которым понимается, во-первых, равенство всех перед законом и судом; во-вторых, равенство прав и свобод человека и гражданина 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; в-третьих, равенство прав и свобод мужчины и женщины и равные возможности для их реализации (ст. 19 Конституции Российской Федерации).

6. Гарантированность прав и свобод человека и гражданина. В ст. 17 Конституции Российской Федерации провозглашается,

¹ *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Конституционное право России. М., 2001. Т. 1. С. 364.

что права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. То, что положения второй главы Конституции могут быть пересмотрены лишь при соблюдении сложной юридической процедуры, предусматривающей пересмотр Конституции в целом, является средством обеспечения стабильности устанавливаемых прав, свобод и обязанностей. Определенное юридическое значение имеют и некоторые иные конституционные положения, играющие роль общих конституционных гарантий (ст. 2, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ)¹.

7. Закрепление правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, в соответствии с которым они пользуются правами и выполняют обязанности наравне с гражданами государства, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

Содержание конституционных принципов правового статуса личности определяет способы конституционного формулирования прав, свобод и обязанностей личности. Выделяются негативный и позитивный способы конституционного формулирования прав, свобод и обязанностей личности. При позитивном способе формулирования конституция или закон устанавливают, что гражданин обладает определенными правами. Например, ст. 32 Конституции Российской Федерации говорит о том, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Они также имеют равный доступ к государственной службе. Негативный способ формулирования прав и свобод означает конституционное запрещение любому субъекту нарушать права или ограничивать права и свободы других субъектов. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации запрещаются любые формы

¹ *Конституционное право России* / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург : УрГЮА, 2001. С. 151–152.

ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Негативный способ формулирования прав и свобод получил закрепление и в Билле о правах США. Создатели Конституции США подтвердили свою приверженность идее естественного права: главный акцент в конституционной регламентации прав и свобод сделан не на их провозглашении, а на механизме их гарантированности, прежде всего на стремлении не допустить произвола государственной власти, установить её пределы по отношению к человеку¹.

Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституция Российской Федерации в ст. 56 предусматривает возможности ограничения прав и свобод человека в случае чрезвычайных ситуаций, вследствие которых вводятся особые правовые режимы: в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

При этом необходимо сознавать, что особые правовые режимы следует рассматривать не в качестве специального ин-

¹ *Алебастрова И.А.* Основы американского конституционализма. М.: Юриспруденция, 2001. С. 24.

струмента ограничения прав и свобод граждан, а как составную часть правового арсенала, призванного обеспечить интересы личности, общества и государства. Ведь результатом отдельных ограничений некоторых прав и свобод, границы которых определены законом, выступает гарантирование наиболее важных прав и свобод граждан, определяющих смысл и основные цели деятельности демократического правового государства. Особые правовые режимы предусматривают ограничения прав и свобод граждан, когда такая мера (в определенных случаях) служит единственным способом предупреждения и нейтрализации негативных последствий реальных и возможных угроз¹. Отсюда следует, что ограничения прав и свобод необходимо рассматривать как вынужденное, но объективно обусловленное средство обеспечения безопасности личности, общества и государства, применяющееся на основании закона и в соответствии с нормами международного права только в качестве исключительной меры, причем обязательно временного характера (на период действия особых правовых режимов). Еще в середине XIX в. австрийский ученый Л. Штейн указывал на «право государственной необходимости» вводить те или иные ограничения прав и свобод «вследствие какого-нибудь внезапного и преходящего основания» (войны, наводнения, пожары и т.д.).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определения понятия конституционно-правового статуса личности и охарактеризуйте его закрепление в российском законодательстве.

2. Назовите принципы конституционного статуса личности в Российской Федерации.

¹ *Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации* / под ред. В.Г. Вишнякова. М. : Юридическая литература, 2005. С. 30–31.

3. Раскройте содержание принципа неотъемлемости и неотчуждаемости основных прав и свобод человека и гражданина.

4. В чем находит выражение учредительный характер основ конституционного статуса личности?

5. Охарактеризуйте негативный и позитивный способы конституционного формулирования прав, свобод и обязанностей личности.

6. Чем характеризуется правовой режим положения иностранных граждан в России?

7. Какую роль играют в определении правового статуса человека в России нормы международного права?

7. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7.1. Становление и развитие института гражданства Российской Федерации

В России до учреждения республики в 1917 г. гражданства не существовало, а все физические лица обладали статусом подданных. Это определялось монархической формой правления и существованием института подданства. После Октябрьской революции 1917 г. был принят Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»¹, который заложил основу советского института гражданства и отменил все существующие прежде сословия и связанные с ними привилегии, преимущества и ограничения. В соответствии с ним для жителей России вводился единый правовой статус – гражданин Российской Республики.

Правовой базой приобретения гражданства стала Конституция РСФСР 1918 г., которая отнесла к предметам ведения Всероссийского съезда Советов и ВЦИК издание общих постановлений о приобретении и утрате прав российского гражданства и о правах иностранцев на территории республики. За местными Советами Конституция закрепила полномочия представлять права российского гражданства тем иностранцам, которые проживали в РСФСР для трудовых занятий, принадлежали к рабочему классу или к трудовому народу. Следующим этапом развития российского гражданства стало образование СССР и принятие Конституции (Основного закона) СССР 1924 г., которая установила единое союзное гражданство. 29 октября 1924 г. было утверждено Положение о союзном гражданстве, согласно

¹ СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

которому правом принятия в союзное гражданство обладали ЦИК союзных республик.

Положение о гражданстве СССР¹, утвержденное ЦИК и СНК СССР 13 июня 1930 г., урегулировало все вопросы, связанные с признанием человека гражданином СССР, с порядком принятия гражданства, выходом из него, и закрепило упрощенный порядок приема в союзное гражданство и выхода из него. Согласно этому Положению каждое лицо, находившееся на территории СССР, признавалось гражданином СССР, поскольку недосказана его принадлежность к гражданству иностранного государства.

В соответствии с Конституцией (Основным законом) СССР 1936 г. и принятым на её основе Законом от 19 августа 1938 г. «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик»² прием в советское гражданство иностранца относился к компетенции Президиума Верховного Совета СССР или Президиума Верховного Совета союзной республики, в которой он проживал, выход из гражданства – к компетенции Президиума Верховного Совета СССР.

Советское законодательство о гражданстве, по мнению Л.Д. Воеводина, развивалось по двум основным направлениям. Во-первых, постепенно изымались статьи, предусматривающие дискриминационные требования при принятии в советское гражданство (классовая принадлежность, социальное положение и другие признаки). Так, ст. 5 Закона «О гражданстве СССР» 1938 г. предусматривала запреты браков с иностранцами. Она была отменена лишь 4 февраля 1948 г. Во-вторых, развитие законодательства шло от децентрализации к централизации. По существу, важнейшие полномочия, связанные с выходом лица из советского гражданства, были отнесены к компетенции союзных органов³.

¹ СЗ СССР. 1930. № 34. Ст. 367.

² *Ведомости* ВС СССР. 1938. № 11.

³ *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М. : Изд-во Моск. ун-та : Норма : Инфра-М, 1997. С. 103.

Конституция (Основной закон) СССР 1977 г. и Закон от 1 декабря 1978 г. «О гражданстве СССР»¹ отнесли к исключительной компетенции Президиума Верховного Совета СССР вопросы приобретения, прекращения, изменения и восстановления в гражданстве. Восстановление в гражданстве было впервые введено Законом СССР «О гражданстве СССР».

Основаниями прекращения советского гражданства являлись выход и лишение гражданства. При этом лишение гражданства считалось исключительным случаем и применялось в отношении лиц, наносящих своими действиями ущерб государственной безопасности страны.

Во второй половине 1980-х гг. в связи с переменами в обществе и государстве право на гражданство в СССР стало рассматриваться как естественное право человека. В развитие этого подхода были приняты Закон СССР от 23 мая 1990 г. № 1518-1 «О гражданстве СССР»², в котором отсутствовало право государства лишить человека советского гражданства, и Закон Российской Федерации 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации»³, вступивший в силу 6 февраля 1992 г. Российским гражданством признавалась устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, прав и свобод человека. В соответствии с положениями этого закона каждый приобретал право на изменение своего гражданства и была отменена возможность лишения гражданства.

В 1997 г. Россия подписала Европейскую конвенцию о гражданстве (Страсбург, 1997 г.)⁴, в которой некоторые вопросы трак-

¹ *Ведомости* ВС СССР. 1978. № 49. Ст. 816.

² *Ведомости* СНД и ВС СССР. 1990. № 23. Ст. 435.

³ *Ведомости* СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.

⁴ Российская Федерация подписала данную Конвенцию (распоряжение Президента РФ от 6 ноября 1997 г. № 456-рп). Письмом Президента РФ от 30 ноября 1998 г. № Пр-1560 эта Конвенция была внесена на ратифи-

туются иначе, чем в Законе от 28 ноября 1991 г., отличающемся либерализмом по сравнению с зарубежным законодательством. В связи с этим появилась необходимость разработки и принятия нового Закона «О гражданстве Российской Федерации».

В пояснительной записке к проекту закона «О гражданстве Российской Федерации», внесенного Президентом Российской Федерации в Государственную Думу, отмечалось, что «действующий Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» разрабатывался в переходный период становления новой российской государственности и не мог учитывать особенностей последующего развития России и ее правовой системы, а также характера взаимоотношений с новыми независимыми государствами. Кроме того, Российская Федерация в 1997 году подписала Европейскую конвенцию о гражданстве.

Отдельные положения действующего Закона не полностью согласуются с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации, которая была принята в 1993 году, после вступления его в силу.

Так, содержащееся в действующем Законе положение о гражданстве Российской Федерации и гражданстве республик в составе Российской Федерации (пункт 2 статьи 2) не согласуется с положениями Конституции Российской Федерации о суверенитете Российской Федерации и верховенстве федеральных законов (части 1 и 2 статьи 4), о равноправии субъектов Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 5), о едином и равном гражданстве независимо от оснований его приобретения (часть 1 статьи 6), об отнесении вопросов гражданства к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71).

Сравнительный анализ действующего Закона с зарубежным законодательством в области гражданства выявил его уникальный либерализм. Особенно это касается условий приема в рос-

кацию в Государственную Думу ФС РФ, но до настоящего времени не ратифицирована.

сийское гражданство, оснований отказа в его приобретении и трактовки множественного (двойного) гражданства, а следовательно, и сбалансированности интересов государства и личности»¹. В настоящее время общественные отношения связанные с гражданством, регулируют Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»².

7.2. Понятие и принципы гражданства Российской Федерации

Российское гражданство имеет исключительное значение для развития государственности, формирования единого российского народа, взаимного доверия в обществе. Гражданство Российской Федерации – это устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Это определение понятия гражданства позволяет вывести его признаки.

Во-первых, гражданство – это устойчивая правовая связь между личностью и государством, которая возникает с момента рождения и прекращается со смертью. Устойчивость данной связи распространяется как в пространстве, так и во времени, а политико-правовая связь сохраняется независимо от места нахождения человека, в своей стране или за границей. Устойчивость во времени означает наличие длительных связей между лицом и государством, сохраняющихся в течение всей жизни человека.

Во-вторых, гражданство является юридической связью или конституционно-правовым состоянием, закрепленными в Конституции Российской Федерации и федеральном законодатель-

¹ *Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».*

² *Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.*

стве. Документом, подтверждающим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащие указания на гражданство лица. Следствием этого признака стало четкое перечисление в законе «О гражданстве Российской Федерации» исчерпывающего перечня оснований приобретения и прекращения гражданства.

В-третьих, гражданство рассматривается как двухсторонняя связь государства и лица, которые обладают взаимными правами и обязанностями. Гражданство является средством защиты и покровительства интересов гражданина, а также институтом защиты интересов Российского государства.

Гражданство является связующим звеном между свободой личности и народным суверенитетом. Личность, реализуя свои гражданские права и обязанности, тем самым участвует в реализации народного суверенитета, ассоциированным носителем которого она является¹.

Принципы российского гражданства отражают основные начала являющиеся фундаментом правового регулирования данного правоотношения. Они представляют собой закономерности, устои данного правового института, образуют рамки, в которых складывается механизм правового регулирования и определяют дальнейший законотворческий процесс. Принципы российского гражданства закреплены в Конституции Российской Федерации и в ст. 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»:

1. Принципы гражданства Российской Федерации и правовые нормы, регулирующие вопросы гражданства Российской Федерации, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

¹ *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России. М. : НОРМА ИНФРА-М, 2013. С. 251.

2. Гражданство Российской Федерации является единым и равным. Это значит, во-первых, то что, в каком бы субъекте Федерации не проживал гражданин Российской Федерации, он является гражданином единого государства – России. Во-вторых, независимо от основания приобретения гражданства все граждане Российской Федерации обладают равными правами и обязанностями. В соответствии с Конституцией и федеральным законом о гражданстве единое гражданство может быть не единственным.

Необходимо отметить, что в большинстве конституций республик в составе Российской Федерации до 2000 г. отсутствовало упоминание о том, что их граждане одновременно являются гражданами Федерации. Например, в Конституции Республики Башкортостан, действовавшей до 2000 г., в ст. 4 было записано: «Гражданство Республики Башкортостан приобретается и прекращается в соответствии с законом Республики Башкортостан. Оно является единым и равным независимо от оснований приобретения». В данной статье ни слова не сказано о Российской Федерации. А уже в ст. 4 новой редакции Конституции 2000 г. отмечается, что «все граждане Республики Башкортостан являются одновременно гражданами Российской Федерации».

3. Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации.

4. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его. Данный принцип вытекает из понятия «гражданства», в соответствии с которым гражданство является обоюдной связью лица с государством. Это подтверждается и ст. 8 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», в соответствии с которой брак с гражданином другого государства, расторжение брака не влекут за собой изменения гражданства у супругов и детей, родившихся в этом браке или усыновлённых (удочерённых) супругами.

5. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному

государству. Этот принцип должен предотвратить насильственную высылку российских граждан за пределы Российской Федерации и обеспечить их защиту от иностранных государств. Данный принцип находит закрепление и в ст. 13 Уголовного кодекса Российской Федерации: «Граждане Российской Федерации, совершившие преступление на территории иностранного государства, не подлежат выдаче этому государству».

Более того, в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» орган государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения России должны содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться правами, установленными законодательством Российской Федерации.

6. Россия поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории России. Данный принцип направлен на повышение уровня государственной защиты и социального обеспечения лиц, проживающих на территории России. Это будет являться следствием приобретения ими российского гражданства. Гражданин Российской Федерации, имеющий иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом (ст. 6 ч. 1 Закона).

В соответствии с Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ российские граждане обязаны сообщать о наличии у них иностранного гражданства, вида на жительство или иного действительного документа о праве на постоянное проживание в иностранном

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 23. Ст. 2927.

государстве. В течение 60 дней после приобретения иного гражданства или получения документа на право постоянного проживания за рубежом гражданин России должен письменно уведомить об этом территориальный орган ФМС России по месту своего жительства (пребывания, фактического нахождения). За неисполнение обязанности о подаче уведомления вводится уголовная ответственность (в виде штрафа до 200 тыс. руб. или годовой зарплаты либо обязательных работ до 400 часов). Нарушение порядка подачи уведомления грозит административной ответственностью в виде штрафа от 500 до 1 тыс. руб.

7.3. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации

Основаниями приобретения гражданства Российской Федерации являются правовые обстоятельства, приводящие к возникновению устойчивой правовой связи между человеком и государством. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает следующие основания приобретения российского гражданства:

- 1) по рождению;
- 2) приём в гражданство Российской Федерации;
- 3) восстановление в гражданстве Российской Федерации;
- 4) по иным основаниям, предусмотренным российским законодательством. К ним относятся выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптация), отмена решения о прекращении гражданства Российской Федерации.

1. Приобретение гражданства по рождению. В данном случае гражданство ребенка зависит от гражданства родителей (принцип крови) или от территории, на которой он родился (принцип почвы). Большее значение в соответствии с российским законодательством имеет принцип крови. Но подобная система не является общим правилом для конституционного

законодательства стран мира. Так, В США действует как принцип почвы, так и принцип крови. При этом принципу почвы отдаётся предпочтение: это нашло закрепление в Конституции (поправка XIV). Такой подход является традиционным для стран американских континентов, население которых исторически пополнялось за счет иммиграции.

Рождение является наиболее распространенным юридическим фактом и естественным основанием приобретения российского гражданства. День рождения лица является днем приобретения статуса гражданина. В Российской Федерации ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребёнка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребёнка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином при условии, что ребёнок родился на территории России либо если он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства при условии, что ребёнок родился на территории России либо государства, гражданами которого являются его родители, и они не предоставляют ему своё гражданство.

Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение шести месяцев после его обнаружения.

2. *Приём в гражданство Российской Федерации.* Прием в гражданство связан с соблюдением формальных правовых процедур и

свободным волеизъявлением лица. В законодательстве о гражданстве установлены требования, которые обязан соблюдать каждый, кто приобретает гражданство России. Однако письменное обращение лица в государственные органы не влечет за собой обязательного предоставления ему гражданства. Предоставление гражданства не обязанность государства, а его право. Заявитель должен соответствовать юридически установленным требованиям.

Приём в гражданство возможен как в общем порядке, так и в облегчённом. При приёме в гражданство в общем порядке лица, достигшие восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, обращаются на имя Президента Российской Федерации, если они отвечают общим условиям приёма в гражданство:

а) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приёме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, с перерывами менее трех месяцев в течение одного года¹. Срок проживания может быть сокращён в следующих случаях:

– рождение лица на территории РСФСР и наличие у него в прошлом гражданства СССР;

– состояние в браке с гражданином России не менее трех лет;

– наличие у нетрудоспособного лица дееспособного сына или дочери, достигших возраста восемнадцати лет и имеющих российское гражданство;

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

– предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

– признание лица в порядке, установленном законом, беженцем;

¹ В зарубежных странах приём в гражданство называется натурализацией, которая может иметь место при условии непрерывного проживания лица на территории данного государства в течение строго установленных сроков. Например, в Восточной Республике Уругвай – три года, в ФРГ – 8 лет.

б) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

в) имеют законный источник средств к существованию;

г) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказа от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или российским законодательством либо отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

д) владеют русским языком.

Упрощённый порядок приема в гражданство Российской Федерации относится к иностранным гражданам, лицам без гражданства при соблюдении ряда условий:

а) срок проживания сокращается, если иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, обратились с заявлениями о приёме в гражданство Российской Федерации и имеют хотя бы одного нетрудоспособного родителя, имеющего российское гражданство, либо имели гражданство СССР и пока являются лицами без гражданства;

б) срок проживания сокращается, не требуется знание русского языка и наличие законного источника дохода, если это:

– ребёнок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации (по заявлению родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребёнком российского гражданства; согласие не требуется, если ребёнок проживает на территории России);

– ребёнок, единственный родитель которого имеет российское гражданство (по заявлению родителя);

– ребёнок или недееспособное лицо, над которым установлены опека или попечительство (по заявлению опекуна или попечителя, имеющих российское гражданство).

3. Восстановление в гражданстве Российской Федерации.
Восстановиться в гражданстве могут иностранные граждане и

лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации и удовлетворяющие общим условиям приёма в российское гражданство. Срок проживания в этом случае сокращается до трёх лет.

Заявления лиц о приёме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве Российской Федерации не удовлетворяются, если заявитель:

а) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации;

б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлением о приёме или восстановлении в российское гражданство, выдворялся за пределы России;

в) использовал подложные документы или сообщал заведомо ложные сведения;

г) состоит на военной службе, на службе в органах безопасности и правоохранительных органах иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

д) имеет неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории России;

е) преследуется в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или иностранного государства за преступления, признаваемые таковыми российскими законами;

ж) осужден и отбывает наказание в виде лишения свободы за деяния, преследуемые российским законодательством;

з) не имеет законного источника средств к существованию на день обращения с заявлением о приёме в российское гражданство или в течение пяти лет непрерывного проживания на территории России.

4. *Выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптация).* При изменении Государственной границы Российской Федерации лица, проживаю-

щие на территории, государственная принадлежность которой меняется, имеют права на выбор гражданства.

Приобретение российского гражданства при изменении государственной границы и статуса территории возможно только на добровольной основе. Так, согласно Договору между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹ со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства. По данным ФМС, заявления об отказе от российского гражданства подали только 3 427 человек, всего в Крыму проживает около 2 миллионов человек.

7.4. Основания и порядок прекращения гражданства Российской Федерации

Основаниями прекращения гражданства Российской Федерации являются правовые обстоятельства, приводящие к прекращению устойчивой правовой связи между человеком и государством – гражданства. В гл. III–IV Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» предусматриваются следующие основания прекращения российского гражданства:

¹ *Федеральный закон от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Российская газета. 2014. 24 марта. № 6338.*

1. Вследствие выхода из гражданства Российской Федерации.

2. По иным основаниям, предусмотренным российским законодательством (при изменении Государственной границы Российской Федерации). К ним относятся выбор иного гражданства (оптация), отмена решения о приёме в гражданство.

1. *Выход из гражданства Российской Федерации.* Выход из гражданства Российской Федерации осуществляется на основе свободного волеизъявления лица. Каждый россиянин имеет право его изменить путем прекращения и перехода в гражданство любого другого государства. Это влечет за собой сокращение объема прав и свобод лица, принадлежащих только гражданам Российской Федерации (например, занимать должности на государственной службе, отправлять правосудие и др.). Вместе с тем Конституция Российской Федерации гарантирует каждому универсальные права и свободы, которые не зависят от статуса гражданина (право на жизнь, на свободу передвижения и т.д.).

Закон предусматривает общий и упрощенный порядок выхода из гражданства. Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории Российской Федерации, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке. Гражданину Российской Федерации в выходе из гражданства будет отказано в любом из следующих случаев:

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

Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражда-

нином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

2. *Прекращение гражданства Российской Федерации в порядке выбора иного гражданства (оптации) при изменении Государственной границы Российской Федерации.* При территориальных преобразованиях, возникших в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федерации Государственной границы Российской Федерации граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась данным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

3. *Отмена решения о приобретении гражданства Российской Федерации.* Решение о приобретении гражданства Российской Федерации подлежит отмене, если будет установлено, что данное решение принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке.

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется Президентом Российской Федерации или иным полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации и принявшим такое решение. Решение по вопросам гражданства Российской Федерации в случае отмены считается недействительным со дня принятия такого решения.

7.5. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей.

Гражданство недееспособных лиц

В отличие от Закона «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. в действующем Законе огромное внимание уделяется регламентированию процесса изменения гражданства детей и недееспособных лиц. В Законе данным правоотношениям

напрямую посвящены восемь из сорока пяти статей, что соответствует одной пятой объёма.

В случае если у ребенка оба родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации, то в соответствии со ст. 24 Закона ребенок также приобретает гражданство Российской Федерации. В случае прекращения у родителей российского гражданства гражданство ребенка прекратится только в том случае, если ребенок не станет лицом без гражданства.

При приобретении российского гражданства одним из родителей при условии, что второй родитель является российским гражданином или гражданином иностранного государства, ребенок, проживающий на территории Российской Федерации, изменяет гражданство по заявлению первого родителя. Если ребенок проживает за пределами России, то для приобретения ребенком российского гражданства заявление требуется от обоих родителей. В случае, если второй родитель является лицом без гражданства, то ребенок приобретает российское гражданство по заявлению родителя-гражданина Российской Федерации.

Если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином Российской Федерации, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства Российской Федерации одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

При усыновлении (удочерении) ребёнка-гражданина Российской Федерации иностранными гражданами гражданство усыновляемого (удочеряемой) прекращается в общем порядке по заявлению усыновителей при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Если один из усыновителей является гражданином Российской Федерации, то ребёнок может приобрести российское граж-

данство по заявлению обоих родителей независимо от места жительства ребенка. Если в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявление усыновителей отсутствует, а ребёнок и его усыновители проживают на территории Российской Федерации, то ребёнок приобретает российское гражданство.

Дети и недееспособные лица, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации, приобретают гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению опекуна или попечителя.

Ребенок или недееспособное лицо, находящиеся на полном государственном попечении в воспитательном или лечебном учреждении, учреждении социальной защиты населения либо другом аналогичном учреждении Российской Федерации, приобретает гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению руководителя учреждения, в котором содержится ребенок или недееспособное лицо.

Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации одновременно с указанным гражданином по его заявлению.

Ребенок или недееспособное лицо, которые являются гражданами Российской Федерации и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняют гражданство Российской Федерации.

7.6. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации

Отношения, связанные с реализацией полномочий органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, регулируются Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке

рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»¹. Президент Российской Федерации решает вопросы приема в гражданство Российской Федерации, восстановления в гражданстве Российской Федерации, выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке, отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации, а также обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов в связи с исполнением Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», в ряде случаев вправе рассмотреть вопрос о приеме в гражданство Российской Федерации или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В целях реализации своих полномочий по вопросам гражданства Российской Федерации и предварительного рассмотрения заявлений Президент Российской Федерации образует Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, утверждает Положение о Комиссии.

Федеральная миграционная служба принимает заявления от лиц, проживающих на территории Российской Федерации; составляет на основании заключений территориальных органов Федеральной миграционной службы заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке; издает нормативные акты, конкретизирующие установленные Федеральным законом и настоящим Положением полномочия территориальных органов Федеральной миграционной службы по рассмотрению заявлений лиц, проживающих на территории Российской Федерации, и принятию решений по этим заявлениям; организует в соответствии со своей компетенцией проверку содержащихся в заявлениях сведений и представляемых вместе с заявлениями документов и осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством и актами Президента Российской Федерации.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 46. Ст. 4571.

Территориальные органы Федеральной миграционной службы принимают в соответствии со своей компетенцией заявления от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, проверяют соответствие заявлений, а также представляемых вместе с ними документов требованиям и условиям, предусмотренным законом; составляют заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке и направляют их в Федеральную миграционную службу; принимают в пределах своей компетенции решения по заявлениям об изменении гражданства в упрощенном порядке и осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством и актами Президента Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации составляет на основании заключений дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке; устанавливает форму статистического учета и ведет базу данных об обратившихся с заявлением за пределами Российской Федерации лицах, в отношении которых принято решение по вопросам гражданства Российской Федерации, и осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством и актами Президента Российской Федерации

Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации принимают в соответствии со своей компетенцией заявления от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, проверяют соответствие заявлений, а также представляемых вместе с ними документов требованиям и условиям, предусмотренным федеральным законодательством; составляют заключения на заявления об изменении гражданства в общем порядке и осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством и актами Президента Российской Федерации.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите основные этапы развития института российского гражданства.
2. Дайте определение понятия гражданства Российской Федерации, назовите его признаки.
3. Ответьте на вопрос: чем гражданство отличается от подданства?
4. Назовите и охарактеризуйте принципы российского гражданства.
5. Назовите основания приобретения гражданства, раскройте их.
6. Охарактеризуйте основания прекращения гражданства Российской Федерации.
7. Каковы особенности правового регулирования гражданства детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей?
8. Охарактеризуйте полномочия органов, ведающих делами гражданства.

8. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

8.1. Понятие, юридическая природа и классификация конституционных прав и свобод

Права и свободы являются результатом общественного развития, они существуют независимо от признания их государством. Тем не менее основные по своей сути права, свободы любым государством закрепляются на конституционном уровне, что означает их легитимацию и признание¹.

Конституционные права и свободы лежат в основе правового статуса человека и гражданина. Конституция Российской Федерации содержит совокупность всеобщих универсальных прав, которые необходимы каждому человеку. Конституционные положения о правах и свободах личности служат правовой основой для всех отраслей единой правовой системы Российской Федерации. Они формируют единый правовой порядок в гуманитарной сфере, демократическую природу Российского государства.

Юридическая природа конституционных прав и свобод личности заключается в том, что они квалифицируются как основные, неотчуждаемые и принадлежат личности с момента рождения.

Под субъективным конституционным правом человека понимается мера его возможного поведения. Свобода – это субъективная возможность человека совершать или не совершать конкретные действия, основанные на его правах. Существует несколько оснований классификации конституционных прав, свобод и обязанностей.

¹ *Конституционное право России* / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 125.

По субъектному составу права, свободы и обязанности можно подразделить на права, свободы и обязанности человека и права, свободы и обязанности гражданина. Права, свободы и обязанности человека признаются на территории данного государства за всеми людьми независимо от их гражданства (подданства). Их субъекты обозначаются в конституциях словами «все», «каждый», «всякий». Правами, свободами гражданина обладают только граждане данной страны, которые несут и обязанности гражданина.

По способу осуществления права и свободы можно разделить на коллективные и индивидуальные. Коллективные права и свободы могут быть реализованы только группой людей. К подобным правам относятся права в сфере управления государством: право на собрание, право на митинг и иные манифестации, право на объединение, право на инициативу проведения референдума и прочие права; в сфере социальных и трудовых отношений к таким правам относится право на забастовку, право на собрание трудового коллектива. Индивидуальные права и свободы реализуются как совместно несколькими людьми, так и в одиночку. Большинство прав и обязанностей имеет индивидуальный характер.

В зависимости от времени закрепления выделяются три поколения прав и свобод. Сама конструкция поколений прав человека призвана выразить идею развития прав человека. К первому поколению относятся права и свободы, получившие закрепление в первых конституциях (конец XVIII – начало XX в.). Данные права можно разделить на три группы.

1. Права, связанные с физическим и психическим существованием человека. Это право на жизнь, гуманное отношение к лицам, лишенным свободы, запрет пыток, запрет лишения свободы за долги, запрет рабства, свободы мысли, совести, религии, право иметь свое мнение и выражать его. Сюда же входят права, связанные с юридическим состоянием человека. Например, право ребенка на фамилию, право на гражданство.

2. Либеральные права. В это понятие включаются запрет на произвольное вмешательство в личную жизнь, неприкосновенность жилища, свобода передвижения.

3. Право на демократическое участие человека в жизни государства.

Особенностью первого поколения прав и свобод является закрепление основополагающего принципа их регламентации: невмешательство государства в процесс осуществления этих прав.

Второе поколение прав и свобод (начало XX в. – 1950-е гг.) характеризуется появлением в конституционном законодательстве социально-экономических прав, гарантирующих, прежде всего, интересы тех, кто работает по найму. Это связано с их закреплением впервые в Конституции (Основном законе) РСФСР 1918 г. и советском законодательстве. Также появляются социально-культурные права: право на образование, на доступ к достижениям науки и техники.

Права и свободы второго поколения направлены на гарантирование государством минимального прожиточного минимума всем гражданам. Это нашло закрепление во многих конституциях западных стран, которые провозгласили себя социальным государством.

Появление третьего поколения обусловлено обострением во второй половине XX в. глобальных проблем, среди которых на первое место выходит экологическая, и вступлением наиболее развитых стран в эпоху информатизации. В связи с этим в национальном законодательстве начинают признаваться право на чистую окружающую среду, право на информацию и др. Специфика прав третьего поколения заключается в том, что это коллективные права, не сводимые к правам индивидов, входящих в группу. Эти права принадлежат как отдельным индивидам, так и образуемым ими социальным общностям в целом.

Вторая половина XX в. ознаменовалась качественными изменениями международно-правового регулирования в области прав и свобод человека. В Уставе ООН, который вступил в силу

24 октября 1945 г., впервые в мировой истории зафиксировано положение о международном сотрудничестве в разрешении проблем гуманитарного характера и нормативно закреплён принцип всеобщего уважения прав и основных свобод человека. В дальнейшем данный принцип был конкретизирован во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в международных пактах о правах человека и других международно-правовых актах.

Со второй половины XX в. международно-правовое регулирование в области защиты прав и свобод человека стало оказывать влияние на внутригосударственное право. Это проявляется в том, что государства, подписывая конкретный международный договор, обязуются привести своё внутреннее законодательство в соответствие с международными стандартами; стимулируется создание национальных средств правовой защиты, идентичных международным.

По сферам общественных отношений конституционные права, свободы и обязанности делятся на гражданские, или личные, политические, а также экономические, социальные и культурные. Новый подход к этой классификации позволил расширить видовое многообразие прав и свобод за счёт их специальной группы, служащей для обеспечения всех иных основных прав и свобод¹ (право на получение квалифицированной юридической помощи, право на рассмотрение дела в надлежащем суде и др.).

8.2. Личные (гражданские) права и свободы

Основная характеристика личных (гражданских) прав и свобод состоит в признании государством свободы личности в определенной сфере общественных отношений, которая отдана на усмотрение человека и не может быть объектом притязаний

¹ *Авакьян С.А.* Конституционное право России. М. : НОРМА ИНФРА-М, 2013. С. 670.

государства¹. Они относятся к сфере личной жизни человека, принадлежат человеку от рождения независимо от государства. В Конституции Российской Федерации личные права и свободы открывают главу о правах и свободах (ст. 20–29) и по сравнению с другими представлены в большом объеме. К ним относятся право на жизнь, на свободу, на личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, жилища, свободное передвижение и выбор места жительства, свободу совести, свободу мысли и слова и т.д.

Специфические особенности личных прав и свобод заключаются в следующем:

1) они являются по своей сущности правами и свободами человека, то есть каждого, и не связаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;

2) они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, то есть имеют естественное происхождение;

3) они необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности, как и другие естественные права, связанные с индивидуальной, частной жизнью².

Право на жизнь (ст. 20). Право на жизнь является основным правом человека, которое возникает с момента рождения и продолжается до смерти. Право на жизнь означает, что никто не может быть лишен жизни произвольно. Государство обязано юридически определить меру ответственности за покушение на жизнь человека.

Это право впервые в России было закреплено на конституционном уровне после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина. Подход к человеческой жизни как высшей социальной ценности является определяющим для всей российской правовой системы.

¹ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. М. : Профобразование, 2001. Т. 1. С. 428.

² Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. : Юрист, 2011. С. 258–259.

Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Это означает, что смертная казнь является временной мерой наказания.

Право на охрану достоинства личности государством (ст. 21). В преамбуле Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. отмечается, что достоинство личности является свойством, присущим каждому человеку, из которого вытекают неотъемлемые права и на котором основываются свобода, уважение и солидарность, справедливость и всеобщий мир. По мнению В.В. Невинского, достоинство выступает как этическая категория, определяющая ценность человека и осознание этой ценности, то есть речь идет о субъективной оценке человеком собственного «Я».

Как всякое личное право, право на собственное достоинство включает в себя право на его признание, соблюдение и защиту. Соблюдение достоинства человека предполагает уважительное, терпимое отношение к нему государства как к высшей общественной ценности, что вытекает из формального признания целью государства удовлетворение интересов человека. Оно основывается на обязанности всякого органа и должностного лица государственной (муниципальной) власти не нарушать (не умалять) человеческое достоинство¹. Право на достоинство является, по существу, основной целью всех остальных прав человека. В этом смысле достоинство человека – источник его прав и свобод². Согласно Конституции Российской Федерации никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или

¹ *Невинский В.В.* Достоинство человека в России: между правовым романтизмом и правовым прагматизмом // Избранные научные труды. М. : Формула права, 2012. С. 309–310.

² *Права человека* : учебник для вузов / отв. ред. Е.А. Лукашева. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2001. С. 144.

унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Без добровольного согласия никто не может подвергаться медицинским, научным или иным опытам.

Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22). В Международном пакте о гражданских и политических правах, в частности, предусматривается, что каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность (п. 1 ст. 9); никто не должен содержаться в рабстве, в подневольном состоянии, не должен понуждаться к принудительному труду (ст. 8); ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам (ст. 7). Конституция Российской Федерации закрепляет, что никто не может быть подвергнут аресту, заключению под стражу и содержанию под стражей иначе, как на основании судебного решения. Основания к аресту закрепляются уголовно-процессуальным законодательством и иными нормативными правовыми актами.

Российская Федерация гарантирует всем свободу и личную неприкосновенность, и с этой целью определена мера юридической ответственности за незаконные действия, связанные с использованием рабского труда, захватом заложников и т.д.

Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23). На международном уровне основы института неприкосновенности частной жизни граждан получили отражение в ст. 12 Всеобщей декларации прав человека, в соответствии с которой «никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств». Под неприкосновенностью частной жизни Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство подразумевают невмешательство в частную жизнь; неприкосновенность личной и семейной тайны (тайны частной жизни).

Например, не подлежат разглашению сведения медицинского, интимного характера и другая информация, касающаяся исключительно данного человека и способная в случае придания ей гласности нанести человеку или его семье моральный ущерб.

Неприкосновенность частной жизни означает запрет для государства, его органов и должностных лиц вмешиваться в личную жизнь граждан, наличие правовых механизмов и гарантий защиты от всех посягательств на личную жизнь, честь и репутацию. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Одной из гарантий данного права закреплена в ст. 24 Конституции Российской Федерации, согласно которой сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Гарантии права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну закреплены в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹. Под персональными данными понимается любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных).

Федеральный закон «О персональных данных» является базовым актом, устанавливающим критерии законности действий, связанных с обработкой персональных данных, а также пределы ограничения прав субъектов персональных данных в связи с обеспечением общественных интересов, безопасности личности, общества и государства. Законом формируются

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3451.

унифицированные требования к информации, предоставляемой субъекту персональных данных во время сбора персональных данных, до момента их обработки или передачи третьим лицам, что создает особый правовой механизм обеспечения прав субъекта персональных данных. Построение этого механизма осуществляется на основе общепринятых международных норм и принципов в соответствии с Конституцией РФ и законами РФ.

Законодательством определяется перечень персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни. Их обработка не допускается, за исключением случаев предусмотренных законом.

Право на неприкосновенность жилища (ст. 25). В соответствии с Конституцией Российской Федерации жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

В условиях повсеместного применения современных информационных технологий (установка видеокамер, звукозаписывающих и прослушивающих устройств, видеосъемка) также является проникновением в жилище. Такие действия допускаются только в соответствии с федеральным законодательством на основе судебного решения.

Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность (ст. 26). Каждый имеет право считать себя сторонником любой национальной культуры (традиции), соблюдать обычаи любой нации. Это право направлено на самоидентификацию личности, связанную с осознанием ею своей принадлежности к тому или иному народу (этносу). При этом никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Например, при проведении переписи в России лица имеют право добровольно самоопределиваться в национальной принадлежности.

Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Гарантии равноправия языков народов России, свободы выбора и использования языка общения закреплены в Законе Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации»¹.

Право на свободу передвижения (ст. 27). Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Установленные положения касаются как свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства внутри страны, так и возможности покинуть свою страну и возвращаться в нее. Конституционные положения получили развитие в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»².

Конституционный Суд Российской Федерации констатирует, что конституционное право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации не является абсолютным, оно может быть ограничено федеральным законом в соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации в указанных её целях и соразмерно с ними. При этом установление иных, помимо прямо указанных в федеральном законе, оснований для введения особого порядка регистрации как условия реализации права гражданина Российской Федерации на выбор места жительства является нарушением требований Конституции и федерального закона³.

¹ *Ведомости* СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

² *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2000 г. № 147-О «По жалобе гражданина Манукяна Согомона Оганесовича на нарушение

Однако право гражданина на свободу выезда за пределы России может быть ограничено в случаях, установленных федеральным законодательством (если гражданин призван в ряды Вооруженных сил, имеет допуск к сведениям, отнесенным к государственной тайне, если находится в местах лишения свободы в соответствии с приговором суда и т.д.).

Свобода совести и свобода вероисповедания (ст. 28). Каждому гарантируется 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.

Свобода мысли и слова (ст. 29). Каждому гарантируется свобода мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом. Гарантируется свобода массовой информации. В России запрещается цензура.

Свобода мысли и слова, связанная с творческой жизнью человека, имеет двойственную конституционную природу, и её можно считать как личной, так и политической. В то же время свобода мысли и слова имеет свои правовые и нравственные ограничения. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и

его конституционных прав статьей 36 Закона Краснодарского края “О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края” и Постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края “О перечне городов и районов края, в которых временно вводится особый порядок регистрации по месту жительства, и Правил регистрации по месту жительства в них”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3431.

вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

В условиях формирования информационного общества особый смысл приобретает конституционная свобода массовой информации. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Ограничение права на свободу информации может устанавливаться федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

8.3. Политические права и свободы

Политические права и свободы (ст. 30–33 Конституции Российской Федерации) почти всегда связаны с обладанием гражданством государства и направлены на участие человека в политической жизни общества. Они выступают как неотъемлемые права и свободы каждого гражданина демократического государства и связаны с формами прямой и представительной демократии и участием гражданина в общественной жизни.

Естественный характер этих прав и свобод гражданина вытекает из того, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является её многонациональный народ. Эта важнейшая основа конституционного строя Российской Федерации реально реализуется через политические права и свободы каждого гражданина¹.

Право на объединение (ст. 30). Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М. : Юристъ, 2011. С. 267.

принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Право на объединение включает в себя следующие возможности, закрепленные в законодательстве: 1) создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей; 2) вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них; 3) беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Необходимо отметить, что право на объединение в России принадлежит не только российским, но и иностранным гражданам. Так, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об общественных объединениях» «иностранцы граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации».

Одной из форм реализации права на объединения является право на объединение в политические партии. Право граждан Российской Федерации на объединение в политические партии включает в себя право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, право вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, право участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также право беспрепятственно выходить из политических партий.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 11 июня 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях,

в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни; доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Политические партии – особый вид общественных объединений. Деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы. Данное обстоятельство позволяет федеральному законодателю устанавливать – в развитие конституционных положений о праве на объединение – дополнительные требования к созданию

политических партий, их устройству и осуществлению уставной деятельности¹.

Согласно российскому законодательству политическая партия должна отвечать следующим требованиям: а) она должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии; в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Право на мирные собрания, митинги, демонстрации и другие публичные манифестации (ст. 31). Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Реализация этих институтов народовластия направлена на коллективное обсуждение проблем, представляющих общие интересы, выражение согласия или несогласия с внутренней и внешней политикой органов государственной власти и т.д.

Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»² публичным мероприятием называет открытую, мирную, доступную каждому, проводимую в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акцию, осуществляемую по инициативе граждан Рос-

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона “О политических партиях” в связи с жалобой общественно-политической организации “Балтийская республиканская партия”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 6. Ст. 491.*

² *Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.*

сийской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Федеральным законом предусматриваются следующие виды публичных мероприятий:

1) собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

2) митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

3) демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

4) шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

5) 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;

Право участвовать в управлении государством (ст. 32). Это право является центральным в перечне политических прав, закрепленных в российской Конституции. Согласно Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Они имеют право избирать и быть избранными в органы государственной

власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Это положение нашло развитие в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно ст. 4 которого закрепляются 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.

Право на равный доступ к государственной службе означает равенство исходных возможностей и отсутствие дискриминации по какому-либо из указанных признаков. В ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплены ограничения, связанные с гражданской службой: 1) признание недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; 2) осуждение его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; 3) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких

сведений; 4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и др.

Право на отправление правосудия, закрепленное Конституцией Российской Федерацией, означает возможность участвовать в отправлении правосудия в качестве профессиональных судей, присяжных заседателей и др.

Право граждан на обращение (ст. 33). Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ под обращением понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Предусматриваются следующие виды обращений:

1) предложение – 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;

2) заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

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;

3) жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

8.4. Экономические, социальные и культурные права и свободы

Социально-экономические права и свободы – это права и свободы человека в сфере свободного приложения его труда к материальным благам с целью создания экономических условий достойной жизни. Реализация этих прав связана с самостоятельностью каждого распоряжаться своими способностями к труду. Как пишет Л.Д. Воеводин, это права человека как труженика, то есть человека, производящего материальные и духовные блага, участвующего в общем деле, вносящего в него свой вклад. К ним относятся свобода предпринимательства, право частной собственности, право на труд, на отдых, на забастовку, на охрану семьи, на социальное обеспечение, на жилище¹. Иногда в отдельную группу выделяют социально-культурные права. Под ними понимаются права и свободы человека и гражданина в сфере духовной жизни, направленные на реализацию его творческого потенциала. В эту группу включаются право на образование, право на участие в культурной жизни, свобода творчества и т.д.

Право на экономическую деятельность (ст. 34). Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М. : Изд-во Моск. ун-та : Норма : Инфра-М, 1997. С. 123.

законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В соответствии со ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Субъектами предпринимательской деятельности выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели. Иная экономическая деятельность, не относящаяся к предпринимательской, «представляет собой разумную деятельность человека, прямо не направленную на получение прибыли, но предполагающую использование его способностей и имущества для удовлетворения материальных потребностей и интересов»¹.

Право на частную собственность (ст. 35). Частная собственность является основой экономической свободы и предпринимательской деятельности. Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. В России гарантируется право наследования.

Использование конструкции «каждый вправе» позволяет предположить, что Конституция Российской Федерации не ограничивает круг субъектов, имеющих право владеть частной собственностью, включив в них как граждан России, так и иностранных граждан и лиц без гражданства.

¹ *Комментарий* к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Карповича. М., 2002. С. 34.

Согласно ст. 36 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Право на труд (ст. 37). Труд свободен, и трудовая деятельность в настоящее время не является обязанностью. Принудительный труд запрещен. Под принудительным трудом согласно ст. 4 Трудового кодекса Российской Федерации понимается выполнение работы под угрозой применения какого-либо наказания (насильственного воздействия).

Конституционные положения выступают конституционно-правовой гарантией свободы трудового договора и права работника и работодателя устанавливать его условия. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это означает наличие возможностей осуществлять свою профессиональную деятельность в различных формах: работа на контрактной основе, предпринимательская деятельность, государственная служба, военная служба и др. В развитие права на

труд Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Право на защиту материнства и детства. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (ст. 38). Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Включение в Конституцию Российской Федерации положения о поддержке и защите семьи, его государственной защите показывает, что государство заинтересовано в сохранении и укреплении этого социального института, которое может выполнять различные социальные функции.

Это конституционные положения находят развитие в Семейном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹ от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»².

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» ребенком является лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия). Целями государственной политики в интересах детей являются: 1) осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений; 2) формирование правовых основ гарантий прав ребенка; 3) содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 1998. № 31. Ст. 3802.

² Там же. 1996. № 52. Ст. 5880.

нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры; 3) защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.

Государством предпринимаются различные меры по поддержке материнства. В частности, с 2007 г. в России действует государственная программа по государственной поддержке российских семей, в которых родился (был усыновлен) второй ребенок либо третий ребенок или последующие дети (материнский капитал).

Право на социальное обеспечение (ст. 39). Право на социальное обеспечение является одним из механизмов реализации политики социального государства, общие направления которой закреплены в ст. 7 Конституции Российской Федерации. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. В России поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Право на жилище (ст. 40). Право каждого человека на жилище провозглашается на международном уровне в Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

В России это право закрепляется на конституционном уровне. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предо-

ставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Уточнение конституционных положений происходит в Жилищном кодексе Российской Федерации, на котором базируется российское жилищное законодательство. Оно основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасность, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав (далее – жилищные права), а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и

здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом. Порядок оказания медицинской помощи установлен Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1¹.

Право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Исходя из ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г., № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² под правом на благоприятную окружающую среду понимается право на окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Право на образование (ст. 43). Каждый имеет право на образование, которое подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование). Под образованием с соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития

¹ *Ведомости* СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318.

² *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Там же. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования в Российской Федерации основываются на следующих принципах: 1) признание приоритетности образования; 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования; 4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства; 5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе; 6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность; 7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания; 8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;

9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций; 10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями; 11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования; 12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Свобода творчества (ст. 44). Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов *творчества*, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Гарантией свободы творчества является запрет на вмешательство органов государственной власти и местного самоуправления в деятельность творческой личности и творческих организаций. Однако федеральное законодательство запрещает деятельность по распространению насилия, жестокости, национальной, религиозной, классовой, социальной и расовой исключительности. Подобная творческая деятельность преследуется по закону.

Согласно Закону Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»¹ в Российской Федерации культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, по-

¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 46. Ст. 2615.

ла, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

Право человека заниматься творческой деятельностью может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной (любительской) основе. Профессиональный и непрофессиональный творческий работник равноправны в области авторского права и смежных прав, права на интеллектуальную собственность, охрану секретов мастерства, свободу распоряжения результатами своего труда, поддержку государства.

8.5. Основные обязанности человека и гражданина

Под юридической обязанностью личности понимается материально обусловленная и гарантированная необходимость в поведении личности, границы которой определены нормами объективного права, в целях пользования определенными благами и ценностями для удовлетворения общественных и личных потребностей и интересов на основе их единства и сочетания¹. Юридическая обязанность личности является частью механизма обеспечения баланса интересов личности и общества². Взаимосвязь прав и обязанностей выступает основополагающим принципом правового статуса личности.

В соответствии с конституциями, действующими в странах мира, все лица, находящиеся на территории страны, должны

¹ *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. М. : Норма, 2009. С. 147.

² *Эбзеев Б.С.* Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М. : Норма, 2007. С. 203.

соблюдать её конституцию и законы. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Эта обязанность, связанная с правами и свободами человека и гражданина и конституционным статусом России как демократического правового государства, имеет политическое и социальное значение, так как служит основой конституционной законности и правопорядка.

Обязанностей, закрепленных в конституциях, не очень много, но они являются одними из определяющих основ правового статуса личности.

Основопологающий принцип реализации прав, который также можно рассматривать в качестве обязанности – положение ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации; осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Кроме обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы в Конституции Российской Федерации, закрепляются следующие обязанности:

1. Обязанность платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57). Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, которые формируют соответствующий бюджет и материальные основы реализации социально-политических функций Российского государства, субъектов Федерации и местного самоуправления. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

2. Обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58). Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ в основе любой хо-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2002. № 2. Ст. 133.

зяйственной и иной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающей воздействие на окружающую среду должен лежать принцип соблюдения права человека на благоприятную окружающую среду.

Согласно Федеральному закону от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»¹ животный мир является достоянием народов Российской Федерации, неотъемлемым элементом природной среды и биологического разнообразия Земли, возобновляющимся природным ресурсом, важным регулирующим и стабилизирующим компонентом биосферы, всемерно охраняемым и рационально используемым для удовлетворения духовных и материальных потребностей граждан Российской Федерации.

3. Обязанность защиты Отечества (ст. 59). Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации. Это связано с необходимостью обеспечения обороноспособности страны. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

Военная служба – особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных силах Российской Федерации и во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федера-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 1995. № 17. Ст. 1462.

ции, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами – в Вооруженных силах Российской Федерации и воинских формированиях. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Под альтернативной гражданской службой согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»¹ понимается особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. Срок альтернативной гражданской службы в 1,75 раза превышает установленный Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»² срок военной службы по призыву и составляет 21 месяц. Срок альтернативной гражданской службы для граждан, проходящих данную службу в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в 1,5 раза превышает установленный законом срок военной службы по призыву и составляет 18 месяцев.

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»³ предусматривает возможность прохождения военной службы по контракту. Контракт о прохождении военной службы заключается между гражданином (иностранным гражданином) и от имени Российской Федерации – Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти. Условия контракта о

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30. Ст. 3030.

² Там же. 1998. № 13. Ст. 1475.

³ Там же.

прохождении военной службы включают в себя обязанность гражданина (иностранного гражданина) проходить военную службу в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях или органах в течение установленного контрактом срока, добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также право гражданина (иностранного гражданина) на соблюдение его прав и прав членов его семьи, включая получение социальных гарантий и компенсаций, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы.

4. *Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44).* Культурное наследие России составляют материальные и духовные ценности, памятники и историко-культурные объекты, которые важны для сохранения самобытности народов России.

5. *Обязанность получения основного общего образования (ч. 4 ст. 43).* Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

6. *Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38).* Эта обязанность направлена на гарантирование прав ребенка на получение достойного воспитания, основного общего образования.

7. *Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38).* Это подразумевает обязанность детей поддерживать родителей материально, в случае необходимости – содержать их. При невыполнении этой обязанности средства на содержание могут быть взысканы по суду.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение понятия личных, политических, социально-экономических и духовных прав.
2. Назовите основные политические права и свободы российских граждан.
3. Каково соотношение объема прав и свобод личности и гражданина?
4. Почему, по Вашему мнению, обязанности носят индивидуальный характер?
5. Назовите конституционные обязанности гражданина Российской Федерации.
6. Назовите гарантии прав и свобод человека в Российской Федерации.
7. Почему, по Вашему мнению, в названии второй главы Конституции Российской Федерации нет упоминания об обязанностях?
8. Соотнесите понятия «права человека и гражданина» и «свободы человека и гражданина».
9. Назовите основания классификации прав и свобод человека.

РАЗДЕЛ 4

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

9.1. Территориально-политическое устройство: понятие и виды

Территориально-политическое устройство характеризуется определенной формой правовых отношений между государством в целом и его частями, связанной с их правовым статусом. Данная категория определяет степень самостоятельности частей государства от центральной власти, то есть уровень централизации и децентрализации.

Для характеристики политико-территориального устройства в советской государственно-правовой науке использовался термин «национально-государственное устройство». Именно в этом значении в Конституцию СССР 1977 г. и конституции союзных республик была включена глава «Национально-государственное устройство».

Конституции практически всех стран мира содержат нормы, регулирующие вопросы политико-территориального устройства. Как правило, они определяют состав территории, статус государственных границ, административно-территориальное деление, отношения между Федерацией и её субъектами и т.д. Политико-территориальное устройство как конституционно-правовой институт включает нормы, устанавливающие способ организации власти и территориального деления.

Широкое распространение для обозначения системы территориально-политического устройства получил также термин «государственное устройство»¹. Но в общественно-политических науках это понятие означало не только территориальное устройство страны, но и устройство органов государственной власти, общественный строй и т.д. Вследствие этого в последнее десятилетие более соответствующим характеристике территориальной организации государства и системы отношений центральной власти с региональными органами признается понятие «территориально-политическое устройство».

В правовой науке выделяются унитарная и федеративная формы территориально-политического устройства. Унитарное государство – это государство, которое не имеет в своем составе государственно-правовых образований, обладающих политической самостоятельностью. Федеративное государство – это сложное союзное суверенное государство, составными частями которого являются относительно самостоятельные государственные образования.

На форму территориально-политического устройства оказывают влияние условия образования государства, его исторические традиции, национальный состав, система отношений между центральной властью и регионами и др. В развитых демократиях выбор формы территориально-политического устройства, как правило, не связан с национальным составом населения. Поэтому как унитарные, так и федеративные государства могут быть как однопациональными, так и многонациональными².

Формой территориально-политического устройства иногда признается также конфедерация, которая является международно-правовым объединением суверенных государств, преследующих военные, экономические, политические и другие цели.

¹ Курс советского государственного права / под ред. Б.В. Щетинина, А.Н. Горшенева. М. : Высшая школа, 1971. С. 232; Советское государственное право / под ред. В.С. Основина. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. С. 128.

² Конституционное право зарубежных стран. М. : НОРМА, 2005. С. 154.

В настоящее время конфедерацию не рассматривают как форму политико-территориального устройства, так как последнее является характеристикой единого государства. Государства – члены конфедерации продолжают выступать в международно-правовых отношениях в качестве самостоятельных субъектов. С течением времени конфедерация может стать федеративным государством. Примером тому могут служить Швейцария, ОАЭ. В настоящее время конфедерации в мире нет, однако элементы конфедерации имеются у таких межгосударственных образований, как Европейский Союз, Содружество Независимых Государств. В 1997 г. было образовано Союзное государство России и Республики Беларусь¹, которое также имеет элементы конфедерации.

Унитарное государство обладает рядом характерных черт, к которым относятся: 1) единая система законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти; 2) один основной закон и единая система правовых источников, то есть в регионах отсутствует своя система законодательства; 3) территория унитарного государства делится на административные единицы, которые не обладают политической самостоятельностью (области, провинции и т.д.); 4) наличие единого гражданства².

Составные части федерации называются субъектами федерации. В настоящее время в правовой науке признаётся, что федеративная форма территориально-политического устройства обладает свойствами, которые способствуют развитию демократии, прав и свобод человека и гражданина. Субъекты федерации вправе сохранить свои исторические, а иногда и национальные особенности. Искусственное стремление ликвидировать многообразие форм субъектов федерации неизбежно приводит к искажению со-

¹ *Договор* между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 8 декабря 1999 г. «О создании Союзного государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 7. Ст. 786.

² *Чудаков М.Ф.* Конституционное государственное право зарубежных стран. Минск : Белорусский дом печати, 1998. С. 318–319.

держательной стороны федерализма¹. У федеративной формы территориально-политического устройства выделяют ряд характерных черт, которые можно разделить на две группы: исторически сложившиеся (фактические) и юридически закреплённые.

К первой группе относятся признаки, сложившиеся у федеративного государства в результате формирования теории и практики федерализма. Во-первых, большинство федераций образуются на основании географического соседства, то есть федерации не могут быть образованы только в силу национальных или этнических признаков, общих экономических и военных интересов. Во-вторых, территория федерации состоит из территории её субъектов. Данный признак вытекает из первого и имеет с ним тесную связь. В-третьих, субъекты, как правило не обладают правом выхода из федерации (право на сепессию). Данный признак обычно в нормативной базе не закрепляется, но всегда подразумевается. В большинстве случаев образование федерации носит окончательный характер, но встречаются и исключения. Так, в соответствии со ст. 72 Конституции (Основного закона) СССР 1977 г. союзные республики обладали правом выхода из Союза. В 1965 г. из федерации Малайзии вышло небольшое государство Сингапур. В большинстве случаев попытки выхода субъектов из федерации пресекаются.

Юридически закреплённые признаки находят отражение в национальном законодательстве. К ним относятся: во-первых, федерация имеет общую для всего государства конституцию (основной закон) и систему федерального законодательства, которым должны соответствовать законы субъектов; во-вторых, органы государственной власти (законодательные, исполнительные, судебные) существуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов; в-третьих, наряду с федеральным гражданством иногда признается гражданство субъектов феде-

¹ Крылов Б.С. Федерализм и его будущее // Ежегодник российского права. М. : Норма, 2000. С. 162–163.

рации; в-четвертых, действуют принципы разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами федерации. Под предметом ведения понимается круг вопросов, по которым вправе издавать законы и осуществлять управление либо федерация в целом, либо ее субъекты, либо они вместе.

Федеративное государство обеспечивает децентрализацию государственной власти на основе разграничения предметов ведения, гарантирует демократическое территориальное распределение властных полномочий. В федеративном государстве важное значение имеет соотношение децентрализации и централизации. Отсутствие разумного и рационального их сочетания в процессе государственного развития ведет к разгосударствлению, следствием чего этого могут стать развал единого социально-политического, правового и экономического пространства. Поэтому результативное и стабильное функционирование федеративного государства невозможно без обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и общефедерального законодательства.

В науке конституционного права выделяется несколько оснований классификаций федераций. Исходя из способа образования, федерации можно разделить на договорные и конституционные. Договорные федерации возникли на основе договора государств – будущих субъектов федерации. К ним относят США, Австралию, Швейцарию, Малайзию и др. К конституционным федерациям относятся государства, в которых центральные органы государственной власти предоставляли значительную самостоятельность административным единицам, то есть закрепили элементы федеративной формы территориально-политического устройства в национальной конституции. Примером этих федераций являются Индия, РСФСР по Конституции 1918 г.

В зависимости от правового статуса субъектов федерации делятся на симметричные и асимметричные. Симметричными являются федерации, в которых конституционно-правовой статус одинаков у всех субъектов федерации (ФРГ, ОАЭ). Асимметричные – это федерации, в которых субъекты имеют различные конституционно-

правовые признаки (США, Российская Федерация). Подобное различие чаще всего является следствием существующих социально-экономических, исторических, географических и иных причин.

9.2. Основные этапы становления и развития федеративного устройства России

В ходе Октябрьской революции 25 октября (7 ноября) 1917 г. на территории России Постановлением II Всероссийского съезда Советов была провозглашена Российская Советская Республика являвшаяся по форме территориально-политического устройства унитарным государством. Однако принятая 3 (16) января 1918 г. III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа¹ провозгласила Россию как федерацию Советских национальных республик, утвержденную на основе свободного союза свободных наций. В июне 1918 г. Конституция (Основной закон) РСФСР подтвердила федеративный принцип организации государственной власти, закрепив в ст. 11, что Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные Съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику².

30 декабря 1922 г. Съезд Советов СССР утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР, по которому РСФСР объединялась с УССР, БССР и Закавказской федерацией в единое государство – СССР. Позднее договор был включён в принятую 31 января 1924 г. II съездом Советов СССР Конституцию СССР,

¹ *Декреты Советской власти*. М. : Госполитиздат, 1957. Т. I. С. 47.

² Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // *Правоведение*. 1960. № 1.

которая предусмотрела необходимость приведения союзными республиками своих конституций в соответствие с Конституцией СССР. В связи с этим XII Всероссийским съездом Советов РСФСР был утвержден измененный текст Конституции РСФСР, ограничивший круг полномочий высших органов республики. Союзным органам были переданы внешние сношения, оборона, руководство транспортом и связью. При этом РСФСР формально оставалась в рамках СССР суверенным государством, обладающим правом выхода из СССР, суверенитет которого ограничивался лишь вопросами, отнесенными к компетенции Союза.

После образования Советского Союза отечественная модель федерализма стала отличаться важным своеобразием. Было сформировано три федерации: СССР (основанная на договоре), РСФСР (основанная на автономии) и ЗСФСР (основанная на вхождении в состав федерации союзных республик (Азербайджан, Армения и Грузия)). Образование СССР восстановило государственное и территориальное единство бывшей Российской империи.

Принятая 21 января 1937 г. новая Конституция (Основной закон) РСФСР закрепила наличие в составе Федерации 17 автономных республик и 6 автономных областей. Территория России не являлась неизменной. После Великой Отечественной войны в состав РСФСР вошли область Петсамо (Печенга), принадлежавшая Финляндии, г. Кенингсберг с прилегающими к нему районами, составившие впоследствии Калининградскую область. В 1945 г. СССР были возвращены Японией земли, ранее принадлежавшие России, – Южный Сахалин и Курильские острова, которые также вошли в состав РСФСР. В состав РСФСР на правах автономной области была включена Тувинская народная республика, преобразованная в октябре 1961 г. в Тувинскую АССР. В июне 1956 г. Карело-Финская ССР была преобразована в Карельскую АССР. 26 апреля 1954 г. из состава РСФСР в состав Украинской ССР была передана Крымская область.

Конституция (Основной закон) СССР 1977 г. не внесла существенных изменений в правовой статус РСФСР. Принятая на её

основе Конституция (Основной закон) РСФСР 1978 г. подтвердила статус Российской Федерации как субъекта Советской Федерации.

Следующим этапом развития России как федеративного государства является принятие 12 июня 1990 г. I съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР¹, провозгласившей государственный суверенитет РСФСР (Российская Федерация). Декларация устанавливала, что Россия является суверенным государством, созданным исторически объединившимися в нем народами. Носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является ее многонациональный народ. Народ осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы на основе российской Конституции. На всей территории РСФСР устанавливается единое гражданство РСФСР. За каждым гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР.

Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета России устанавливались:

- полнота власти России при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;

- верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Россией и Союзом ССР разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором;

- исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;

- полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;

- право Российской Федерации участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР.

¹ *Ведомости РСФСР*. 1990. № 2. Ст. 22.

Подводя итоги развития Российской Федерации в советский период, можно привести мнение о том, что федерацией она являлась только по названию, реально обладая иной формой территориально-политического устройства. РСФСР не была федерацией потому, что статус её автономных республик и тем более административно-территориальных краёв, областей мог быть изменен без их согласия¹.

Следующим этапом развития России как суверенного государства стала денонсация Договора об образовании Союза ССР: «Руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и в соответствии с п. 15 ст. 109 Конституции (Основного Закона) РСФСР, Верховный Совет РСФСР постановляет: Денонсировать Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик, утвержденный I Съездом Советов СССР 30 декабря 1922 года в городе Москве».

31 марта 1992 г. между представителями федеральных органов государственной власти Российской Федерации и региональными органами власти были подписаны три договора, получившие обобщённое название Федеративный договор².

1. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации.

2. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

¹ Конституционное право России / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург : УрГЮА, 2001. С. 308.

² Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 898.

3. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации.

Необходимость принятия Федеративного договора была обусловлена дезинтеграционными процессами, которые привели к развалу СССР и охватили Россию. Политической целью этого Договора было обновление территориального устройства Российского государства и сохранение федеративного устройства, то есть целостности государства. После подписания Федеративный договор стал рассматриваться как составная часть российской Конституции и публиковался в качестве приложения к её тексту. После принятия действующей Конституции Российской Федерации Договор не вошел в её структуру, но основные его положения были закреплены в ст. 71–73. В настоящее время действуют только те положения Федеративного договора, которые не противоречат положениям Конституции.

Федеративный договор преобразовал Российскую Федерацию в классическую федерацию, территория которой состоит из территории субъектов федерации. После подписания Федеративного договора все территориальные образования были наделены статусом субъекта Российской Федерации. В соответствии с Договором статус субъектов Российской Федерации получили края, области, города Москва и Санкт-Петербург, до того являвшиеся обычными административно-территориальными единицами и управлявшиеся из центра на унитарных началах. Хотя Федеративный договор не включён в качестве приложения в Конституцию Российской Федерации, как предлагалось в одном из последних проектов Конституционного совещания, он стал фундаментом, на котором была возведена современная Российская Федерация.

По мнению некоторых российских учёных, подписание Федеративного договора изменило характер российского федерализма. Если до 1992 г. федерация была конституционной, так как была

образована на основании Конституции (Основного закона) РСФСР 1918 г., то после подписания Договора она стала конституционно-договорной¹. К.Т. Курашвили делает вывод, что конституционная природа Российской Федерации не изменилась, так как на момент подписания Федеративного договора «Россия юридически была конституирована как суверенное государство; более того, согласно действующей тогда Конституции 1978 г. с формально-юридической точки зрения Российское государство являлось федерацией»². И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева отмечают, что Федеративный договор не учреждал нового государства, он закреплял перераспределение предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов³.

Подобную позицию высказал и Конституционный Суд Российской Федерации, который подтвердил в Постановлении 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”»⁴, что подписание Федеративного договора или договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов не влияет на конституционную природу Российской Федерации.

¹ *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М. : Зерцало, 1998. С. 295.

² *Курашвили К.Т.* Федеративная организация Российского государства. М. : Компания Спутник+, 2000. С. 45.

³ *Крылов Б.С., Ильинский И.П., Михалева Н.А. и др.* Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 78.

⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2000. № 25. Ст. 2728.

9.3. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Под конституционно-правовым статусом Российской Федерации понимается совокупность её свойств, приводящих к возникновению прав и обязанностей, как федеративного суверенного государства. Если одно из свойств конституционно-правового статуса исчезает или деформируется, государство теряет свою независимость, право осуществлять свою власть. Выделяется десять основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации как суверенного федеративного государства: 1) учредительный характер федеральной государственной власти, то есть государственный суверенитет; 2) территориальное верховенство; 3) федеральная конституционно-правовая система; 4) федеральные органы государственной власти; 5) федеральная государственная собственность, единая кредитно-денежная система; 6) федеральное гражданство; 7) единые Вооружённые силы; 8) универсальная международная правосубъектность; 9) государственный язык Российской Федерации; 10) государственная символика. Рассмотрим основные элементы конституционно-правового статуса Российской Федерации более подробно.

Государственный суверенитет Российской Федерации. Под государственным суверенитетом понимается возможность государства осуществлять внутри- и внешнеполитические дела страны и не допускать вмешательства в свою деятельность иностранных государств. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Конституции Российской Федерации суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. В качестве неотъемлемых юридических свойств суверенитета выделяются единство, верховенство, независимость и неограниченность власти государства.

Территориальное верховенство Российской Федерации. Под территориальным верховенством понимается совокупность особых прав, связанных с распоряжением принадлежащей государству территории. Все полномочия Российской Федерации

и ее субъектов, направленные на организацию их территории, вытекают из территориального верховенства России. Согласно п. «б» ст. 71 Конституции Российской Федерации федеративное устройство и территория Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. В соответствии с п. «н» ст. 71 Конституции Российской Федерации компетенцией Российской Федерации являются определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Режим государственной границы устанавливается Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»¹ и иными нормативно-правовыми актами, международными договорами России с сопредельными государствами. Согласно ст. 1 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»² по общему правилу территориальным морем Российской Федерации является примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль.

¹ Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

² *Федеральный закон* от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3833.

Внутренние морские воды Российской Федерации расположены в сторону берега от линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации. К внутренним морским водам Российской Федерации относятся воды: портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов; заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили; заливов, бухт, губ, лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации и публикуется в «Извещениях мореплавателям».

Территориальное море Российской Федерации – это примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль, отмеряемых от исходных линий. Исходными линиями могут являться линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально изданных в Российской Федерации морских картах; прямая исходная линия, соединяющая наиболее удаленные в сторону моря точки островов, рифов и скал в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов и др. Внешняя граница территориального моря является Государственной границей Российской Федерации.

Воздушное пространство по сложившейся правовой международной практике включает в себя высоту до 100–110 км. Государственный суверенитет распространяется на воздушное пространство, находящееся как над сухопутной территорией, так и над территориальными водами государства. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-

ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»¹ 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. По общему правилу 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, внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря.

Россия на континентальном шельфе осуществляет суверенные права в целях разведки континентального шельфа и разработки его минеральных и живых ресурсов. Эти права являются исключительными в том смысле, что если Российская Федерация не производит разведку континентального шельфа или не разрабатывает его минеральные или живые ресурсы, никто не может делать это без её согласия. Права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами.

Недра, находящиеся под сухопутной и водной территорией, а также недра континентального шельфа являются важной частью государственной территории России, источником её природных богатств. Глубина недр не ограничена и теоретически может распространяться до центра Земли.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»² исключительная экономическая зона Россий-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 49. Ст. 4694.

² *Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»* // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 51. Ст. 6273.

ской Федерации» – это морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным федеральными законами, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права. 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.

Россия в исключительной экономической зоне осуществляет: 1) суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения водных биоресурсов и неживых ресурсов и управления такими ресурсами, а также в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке исключительной экономической зоны; 2) суверенные права в целях разведки морского дна и его недр и разработки минеральных и других неживых ресурсов, а также разработки водных биоресурсов, относящихся к «сидячим видам» морского дна и его недр; 3) исключительное право разрешать и регулировать буровые работы на морском дне и в его недрах для любых целей и т.д.

Федеральная конституционно-правовая система. Характерной чертой конституционно-правового статуса Российской Федерации является наличие единой системы права, которая объединяет федеральное законодательство, акты федеральных органов государственной власти, нормативно-правовые акты субъектов Федерации. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ст. 4 Конституции Российской Федерации).

Федеральные органы государственной власти. К легитимным федеральным структурам относятся высшие органы государственной власти, действующие на основе принципа единства системы государственной власти. Он заключается в суще-

ствовании федеральных органов государственной власти, что, в свою очередь, не исключает существования системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация как суверенное государство имеет единые для всей Федерации органы государственной власти. В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Федеральная государственная собственность, единая кредитно-денежная система. Основой экономического единства Российской Федерацией является государственная собственность. Управление федеральной собственностью в соответствии со ст. 71 п. «д» Конституции является предметом ведения Российской Федерации. В соответствии со ст. 75 Конституции Российской Федерации денежной единицей в Российской Федерации является российский рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Российский рубль и самостоятельная денежная система России являются атрибутами государственного суверенитета России и основой функционирования экономической системы. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются. Основной функцией Центрального банка Российской Федерации является защита и обеспечение устойчивости рубля, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

В Российской Федерации существует единая система налогов, взимаемых в федеральный бюджет. Система налогов и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом – Налоговым кодексом Российской Федерации. Существование единой системы кредитования закрепляет ч. 4 ст. 75 Конституции Российской Федерации: «Государственные займы выпускаются в порядке,

определяемом федеральным законодательством, и размещаются на добровольной основе».

Единое российское гражданство. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» российским гражданством является устойчивая правовая связь лица с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Российский гражданин, в каком бы субъекте Федерации он ни проживал, имеет равные права и равные обязанности по сравнению с другими российскими гражданами, проживающими в других субъектах Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Единые вооруженные силы. Наличие единых вооружённых сил – важная черта конституционно-правового статуса Российской Федерации. Согласно ст. 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. «Об обороне»¹ Вооруженные Силы Российской Федерации – это государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Руководство Во-

¹ *Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.*

оруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации – Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации.

В целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания мира и безопасности Вооруженные Силы Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Универсальная международная правосубъектность. Именно международная правосубъектность превращает Россию в непосредственную участницу международных отношений и действительного члена мирового сообщества. Наличие этого признака конституционно-правового статуса Российской Федерации подразумевает возможность России заключать международные договоры и соглашения, участвовать в работе международных организаций, системах коллективной безопасности, региональных государственных и межгосударственных союзах. В соответствии со ст. 79 Конституции Россия может участвовать в международных объединениях, 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.

Государственная символика. В соответствии с ч. 1 ст. 70 Конституции Российской Федерации описание государственной символики России и порядок её использования устанавливаются федеральными конституционными законами. Длительное время эти законы отсутствовали и герб, флаг и гимн закреплялись указами Президента Российской Федерации¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1993 г. «О Государственном гербе Российской Федерации» // САПП Российской Федерации. 1993. № 49. Ст. 4761; Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. «О Государственном флаге Российской Федерации» //

Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»¹ устанавливает, что государственный флаг представляет собой прямоугольное полотнище из трёх равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, среднего – синего, нижней – красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3.

Государственный флаг постоянно должен быть поднят над зданиями, в которых работают высшие органы государственной власти Российской Федерации, на резиденциях полномочных представителей Президента Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, дипломатических и консульских учреждениях Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»² устанавливает, что Государственный герб представляет собой четырёхугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орёл увенчан двумя малыми коронами и – над ними – одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла – скипетр, в левой – держава. На груди орла, в красном щите, – серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»³ государственным гимном является мелодия А.В. Александрова на слова С.В. Михалкова.

Там же. № 51. Ст. 4928; *Указ* Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г. «О Государственном гимне Российской Федерации» // Там же. Ст. 4929.

¹ *Российская газета*. 2000. 27 дек.

² Там же. 25 дек.

³ Там же. 2001. 24 марта.

Текст Государственного гимна Российской Федерации

Россия – священная наша держава,
Россия – любимая наша страна,
Могучая воля, великая слава –
Твоё достоянье на все времена!

Славься, Отечество наше свободное,
Братских народов союз вековой,
Предками данная мудрость народная!
Славься, страна! Мы гордимся тобой!

От южных морей до полярного края
Раскинулись наши леса и поля,
Одна ты на свете! Одна ты такая –
Хранимая Богом родная земля!

Славься, отечество наше свободное,
Братских народов союз вековой,
Предками данная мудрость народная!
Славься, страна! Мы гордимся тобой!

Широкий простор для мечты и для жизни
Грядущие нам открывают года.
Нам силу даёт наша верность Отчизне.
Так было, так есть и так будет всегда!

Славься, отечество наше свободное,
Братских народов союз вековой,
Предками данная мудрость народная!
Славься, страна! Мы гордимся тобой!

В соответствии с Конституцией Российской Федерации столицей Российской Федерации является город Москва, статус которой устанавливается Законом Российской Федерации «О статусе

столицы Российской Федерации»¹. Столица Российской Федерации является местом нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы.

В соответствии с ч. 1 ст. 68 Конституции Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. В развитие конституционного положения Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»² закрепляет, что государственный язык Российской Федерации является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве. Защита и поддержка русского языка как государственного языка Российской Федерации способствуют приумножению и взаимообогащению духовной культуры народов Российской Федерации. Обязательность использования государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации.

Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Феде-

¹ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.

² *Федеральный закон* от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2005. № 23. Ст. 2199.

рации. Россия гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Республики, реализуя конституционно предоставленное им право, закрепляют государственные языки в своих конституциях. При этом государственными языками признаются русский язык и язык этноса, давшего название субъекту Российской Федерации. Статус государственного языка республики регулируется Законом Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»¹ и соответствующими законами республик. Таким образом, конституционно-правовой статус Российской Федерации включает в себя систему признаков и элементов, которые в совокупности определяют государственный суверенитет России.

9.4. Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Федерации

Принятие в Российскую Федерацию и образование в её составе нового субъекта Федерации происходит в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации»². Согласно этому закону принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется на добровольной основе. В ходе данной процедуры должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культур-

¹ Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 50. Ст. 1740.

² *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4916.

ные связи субъектов Российской Федерации, их социально-экономические возможности.

Принятие нового субъекта в Российскую Федерацию. В качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть. Принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством.

В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области. В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа.

Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора выступает иностранное государство. Президент Российской Федерации уведомляет о данной инициативе Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и проводит с ними соответствующие консультации. Международный договор, заключаемый между Российской Федерацией и иностранным государством по поводу вхождения последнего или его части в состав России, может предусматривать следующие моменты:

а) наименование и статус нового субъекта Российской Федерации;

б) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина Российской Федерации;

в) правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов;

г) действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта Российской Федерации.

После того как Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор конституционным, договор вносится в Государственную Думу на ратификацию в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта, в котором определяются наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Федеральный закон о ратификации международного договора и федеральный конституционный закон принимаются палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном для принятия подобных актов.

Изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в

Российскую Федерацию нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

В марте 2014 г. в соответствии с вышеописанной процедурой были приняты Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹ и Федеральный закон «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»², на основании которых в составе Российской Федерации были образованы два новых субъекта.

Федеральный конституционный закон был подготовлен на основании результатов общекрымского референдума, проведенного 16 марта 2014 г. в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, на котором поддержан вопрос о воссоединении Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации, Декларации о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя, Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, а также предложения Республики Крым и города с особым статусом Севастополя о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, включая город с особым статусом Севастополь.

¹ *Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Российская газета. 2014. 24 марта. Федеральный выпуск № 6338.*

² *Федеральный закон от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // Российская газета. 2014. 24 марта. № 6338.*

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению. Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации. Предложение, направленное на имя Президента Российской Федерации, должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

б) предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации, назначение, подготовка и проведение которых осуществляются в соответствии с законами о референдуме субъектов Федерации.

Если вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта не получил одобрения хотя бы в одном из заинтересованных субъектов, то повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах Российской Федерации независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее чем через год.

Официальные данные о результатах референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта представляются Президенту Российской Федерации.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов Российской Федерации были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Проект указанного закона, вносимый Президентом Российской Федерации, должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекраще-

нии существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации, заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

а) формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

б) внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

в) правопреемство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

г) функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

е) действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в соответствующем порядке. Изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Таблица 1

Результаты объединительных референдумов в Российской Федерации¹

Дата проведения референдум	Новый субъект	Объединившиеся регионы	Явка избирателей, % (по субъектам)	Голоса «за объединения» (по субъектам), %
07.12.2003 г.	Пермский край	Пермская обл. Коми-Пермяцкий АО	62,4 65,64	83,81 89,69
17.04.2005 г.	Красноярский край	Красноярский край Таймырский АО Эвенкийский АО	62,69 62,9 79,92	92,43 69,95 79,87
23.10.2005 г.	Камчатский край	Камчатская область Корякский АО	55,74 76,71	84,99 89,04
16.04.2006 г.	Иркутская область	Иркутская область Усть-Ордынский Бурятский АО	68 99	89 97
11.03.2007 г.	Забайкальский край	Читинская область Агинский Бурятский АО	Более 80 Более 90	Свыше 90 Свыше 90

В 2003–2007 гг. в Российской Федерации были осуществлены пять объединительных проектов, затронувших сложносоставные субъекты Федерации. В ходе референдумов, состоявшихся на территории соответствующих субъектов, были приняты решения об их объединении.

9.5. Конституционно-правовые основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

Под предметом ведения понимается конституционно-закрепленная сфера общественных отношений, подлежащая правовому регулированию федерацией в целом, либо ее субъектами, либо совместно. Разграничение предметов ведения и полномочий является ядром любой федерации.

¹ Косиков И.Г. Реформируемая федерация. М. : Изд-во ЛКИ, 2008. С. 82.

В мировой конституционной практике существует несколько моделей разделения предметов ведения.

1. Установление исключительной **компетенции** федерации, а все остальные вопросы относятся к ведению субъектов. Данный подход использовался в конституциях СССР, Конституции Танзании 1977 г.

2. Устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться. Обычно это вопросы культуры, образования, сельского хозяйства. Данная модель в настоящее время в чистом виде не используется, но её черты применяются в Мексике, Швейцарии.

3. В конституции перечисляются вопросы, отнесённые к ведению федерации и ведению субъектов. Такой порядок предусмотрен конституциями Аргентины, Канады, Эфиопии.

4. Указываются три сферы компетенции: исключительная компетенция федерации, совместная компетенция федерации и субъектов, исключительная компетенция субъектов. Причём в пределах каждой сферы содержится исчерпывающий перечень вопросов. Наиболее подробное перечисление вопросов компетенции, распределённых в соответствии с данной моделью, содержится в Конституции Индии 1949 г.

5. В конституции закрепляются вопросы исключительной компетенции федерации и совместной компетенции. Остальные вопросы, которые не перечисляются, относятся к компетенции субъектов. Данная модель характерна для Пакистана, Нигерии, Российской Федерации.

Позитивной чертой пятой модели распределения компетенции является то, что она исходит из невозможности учесть все вопросы и разграничить их должным образом. Но при этом выделение вопросов совместной компетенции и нечёткое выделение способов их решения приводит к стремлению субъектов «охватить больше суверенитета». В России данная проблема

нашла отражение в заключении договоров между Федерацией и отдельными субъектами¹.

Согласно ст. 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Конституция Российской Федерации запрещает перераспределение исключительных полномочий Российской Федерации или их передачу субъектам Федерации. Анализ конституционных норм о предметах исключительного ведения Российской Федерации дает основание утверждать, что только отдельные органы государственной власти имеют право осуществлять правотворческую деятельность в этой сфере. В этом проявляются суверенитет, государственное единство, территориальная целостность и верховенство федеральных законов. Исключительные предметы ведения Российской Федерации связаны с интересами многонационального народа и жизнедеятельностью всех граждан России.

Непосредственно основы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами закрепляются в ст. 71–73 Конституции Российской Федерации.

Предметы ведения Российской Федерации, то есть круг вопросов, отнесенных к исключительному ведению России, закреплены в ст. 71 Конституции Российской Федерации. Это вопросы, регулирование которых необходимо для защиты суверенитета и верховенства в России прав и свобод человека и гражданина. К ним относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М. : Зерцало, 1998. С. 320–330.

- б) федеративное устройство Российской Федерации;
- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;
- е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

Вопросы исключительного ведения вправе регламентировать федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся сферы, в пределах которых могут осуществлять правовое регулирование органы государственной власти как Российской Федерацией, так и её субъектов. Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации к ним относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Вопросы совместного ведения вправе регламентировать федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента, постановления правительства, а также указы и постановления высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Но если принимается федеральный закон по вопросам совместного ведения, то он имеет приоритет над законом субъекта Российской Федерации. Согласно ст. 109 Регламента Государственной Думы Российской Федерации законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным ст. 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на

заседании Государственной Думы направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления отзывов в ответственный комитет.

В настоящее время в условиях полной централизации федеративных отношений субъекты Российской Федерации не имеют практической возможности осуществлять собственное правовое регулирование. Предметы ведения субъектов Российской Федерации определены в Конституции Российской Федерации по остаточному принципу. К компетенции субъектов Российской Федерации относится то, что не отнесено к ведению Федерации и совместному ведению Федерации и субъектов (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Дайте определение понятия территориально-политического устройства, назовите его виды.
2. Сформулируйте принципы и правовые основы федеративного устройства России.
3. Охарактеризуйте правовые основы федеративного устройства России.
4. Раскройте признаки конституционно-правового статуса Российской Федерации.
5. Охарактеризуйте систему разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами.
6. Назовите предметы ведения Российской Федерации.
7. Охарактеризуйте порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта Федерации.

8. Какие государственные механизмы обеспечивают единство системы органов государственной власти Российской Федерации?

9. Опишите государственные символы Российской Федерации.

10. Какие полномочия имеют субъекты Российской Федерации в международных вопросах?

11. Россия – конституционная или договорная федерация? Почему?

10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1. Конституционно-правовое регулирование статуса субъектов Российской Федерации

Россия, являясь федеративным государством, состоит из субъектов федерации, которые имеют конституционно-правовой статус. Субъект федерации – это ограниченно правоспособное образование, имеющее признаки государства. С точки зрения разделения федерации на субъекты различают три принципа: территориальный, национально-территориальный, комплексно-территориальный. Подавляющее большинство федераций построено по территориальному принципу: без особого учета этнического фактора (Аргентина, Бразилия, Германия, Мексика, ОАЭ, США).

Национально-территориальный принцип построения федерации предполагает создание субъектов федерации на территориях, где компактно проживает та или иная этническая группа. Этот принцип был положен в основу Советской Федеративной Республики Югославии, Чехословакии, используется в Бельгии, Канаде, Швейцарии, Индии. В настоящее время предпочтение (как в теории, так и на практике) чаще всего отдается комплексно-территориальному подходу. В этом случае при создании федерации учитывается национальный фактор и наряду с ним все иные: исторический, географический, экономический и др. (Пакистан, Малайзия).

Субъекты федерации соответствуют определенным требованиям: они не должны обладать суверенитетом, не имеют права на отделение (сепессию). Граждане субъекта федерации имеют равные основные права и несут равные обязанности на всей территории федерации. Субъекты федерации не могут быть

субъектами международного публичного права. Все вопросы внешнеполитической деятельности в конституциях федеративных государств (за исключением формального права кантонов Швейцарского Союза иметь официальные сношения согласно ст. 9 и 10 своей Конституции с иностранными правительствами) относятся к исключительной компетенции федеральных органов. Законы субъектов не должны противоречить законодательству федерации. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации определяется прежде Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, федеральным законодательством и законами субъектов Федерации. Систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяет Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Конституция Российской Федерации в сфере регулирования правового статуса субъектов Российской Федерации провозгласила принцип равноправия всех субъектов Федерации (ст. 5), закрепила равный объем их прав по предметам совместного ведения (ст. 72, 76), одинаковые возможности регионального правотворчества (ст. 76) и организации региональной государственной власти (ст. 11, 77).

При этом принцип равноправия не следует смешивать с равенством. Наличие исторических, экономических, географических и других различий не позволяет говорить о фактическом

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

равенстве всех субъектов Федерации. Конституция закрепляет равноправие, а это означает, что российские регионы обладают конституционно-правовым статусом субъекта Федерации.

10.2. Особенности отдельных видов субъектов Российской Федерации

Все субъекты Российской Федерации обладают конституционно-правовыми признаками.

Во-первых, учредительная природа государственной власти субъекта Российской Федерации выражается в том, что все субъекты Федерации принимают конституции (уставы), имеют официальное конституционное наименование, которое может быть изменено только решением субъекта Федерации. Однако статус федерации, установленный федеральной конституцией, не может быть изменен без участия федеральных органов государственной власти. Этот вопрос не может быть вынесен также на всероссийский референдум.

Во-вторых, наличие у субъекта Федерации собственной территории. Каждый субъект федерации имеет собственную территорию, которая является частью территории федерации. Если субъект образован на основании национального принципа, то его границы определяются территорией проживания коренного этноса, название которого является основой названия субъекта федерации. В иных случаях границы определяются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Границы между субъектами в соответствии с ч. 4 ст. 67 Конституции России могут быть изменены только с их разрешения.

Особой проблемой в регулировании федеративных отношений в конце 1990-х – начале 2000-х гг. было вхождение автономных округов в состав области или края. Так, в состав Тюменской области входят Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В соответствии с ч. 4 ст. 66 Конституции

Российской Федерации отношения, связанные со статусом сложносоставных субъектов Федерации, должны регулироваться федеральным законом или договорами между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. по толкованию ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации говорится, что вхождение автономного округа в состав края, области означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Федерации – края или области. Это состояние определяет особенности правового статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит.

Субъекты федерации имеют право самостоятельно определять свое административно-территориальное устройство с учетом исторических, культурных, национальных традиций, сложившихся хозяйственных и экономических связей. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство относят вопросы административно-территориального устройства субъектов РФ к их исключительному ведению. Субъекты Федерации имеют право образовывать, упразднять административно-территориальные единицы, изменять границы между ними. В конституциях и уставах субъектов Федерации содержатся положения, регулирующие принципы административно-территориального устройства, на их основе принимаются законы об административно-территориальном устройстве. В национальных республиках виды административно-территориальных единиц определяются на национальном языке. Например, Республику Тыва составляют города, кожууны (муниципальные районы) и другие административно-территориальные единицы.

После объединения автономных округов, краев и областей в границах бывших автономных округов созданы административно-территориальные образования с особым статусом. Например,

в соответствии с Законом Красноярского края от 10 июня 2010 г. № 10-4763 «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский районы являются административно-территориальными единицами с особым статусом, гарантирующим учет интересов данных территорий государственной властью края в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, Уставом края и законами края.

В-третьих, субъект Федерации имеет официальное название (наименование). Конституция Российской Федерации закрепила номинальный перечень субъектов Федерации с указанием вида (типа) и исторически сложившиеся названия. Наименование республик и автономных образований имеет этническое содержание и отражает самоназвание этносов, с которыми связано образование данных видов субъектов Федерации. Официальное название представлено в форме «Республика Карелия», «Алтайский край», «Новосибирская область» и т.д.

Согласно Конституции РФ субъекты Федерации имеют право на изменение своего наименования. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции определен упрощенный порядок включения наименования нового субъекта РФ. При этом новое наименование субъекта Федерации не должно противоречить основам конституционного строя, подразумевать или инициировать территориальные претензии, противоречить светскому характеру государства, игнорировать исторические или этнические традиции.

В-четвертых, наличие системы органов государственной власти, которая устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти (ст. 77 Конституции Российской Федерации).

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. К компетенции субъекта Российской Федерации в соответствии с п. «г» ст. 72 Конституции относится установление системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти субъекта Российской Федерации, порядка их организации и деятельности. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с конституционным принципом единства государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации) входят в единую систему органов государственной власти Российской Федерации.

В-пятых, правовая система субъектов Федерации. Каждый субъект Федерации имеет право на собственную систему правовых актов, которые должны соответствовать федеральному законодательству.

В-шестых, государственные символы субъекта Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации имеют право на свою символику: флаг, герб, гимн. Наличие собственных символов не является признаком суверенитета Субъекта Российской Федерации. В Постановлении Конституционного суда от 7 июня 2000 г. № 10-П¹ отмечалось, что в силу своего конституционного статуса (ст. 65 и 66 Конституции Российской Федерации) субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атри-

¹ *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.*

бутов, определять порядок их официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием субъекта призваны самоидентифицировать его внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить иным целям.

В-седьмых, интересы всех субъектов Российской Федерации представлены на федеральном уровне. В Совет Федерации каждый регион направляет по одному представителю от законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица субъектов Российской Федерации.

Представительство субъектов обеспечивается в Государственной Думе. Согласно ст. 39 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, может быть разбит на общефедеральную и региональную части. В региональную часть входят региональные группы кандидатов, соответствующие группе граничащих между собой субъектов Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или части территории субъекта Российской Федерации.

В региональной части федерального списка кандидатов должно быть указано, какой группе субъектов Российской Федерации (с указанием наименований субъектов Российской Федерации), какому субъекту Российской Федерации, какому одномандатному избирательному округу или каким одномандатным избирательным округам (с указанием наименований и номеров одномандатных избирательных округов) соответствует каждая региональная группа кандидатов, а также должен быть указан номер каждой региональной группы кандидатов.

В-восьмых, субъекты Федерации обладают ограниченной международной правосубъектностью. Согласно Федеральному закону от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Феде-

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

рации»¹ субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Субъекты Российской Федерации с согласия Правительства Российской Федерации могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, имеют право на ведение переговоров с иностранными партнерами, а также на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, не могут содержать положения, противоречащие Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положения, ущемляющие законные интересы другого субъекта Российской Федерации.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1999. № 2. Ст. 231.

Многообразие видов субъектов Российской Федерации связано с историческими и национальными особенностями формирования Российской государственности. Конституция Российской Федерации 1993 г. сохранила историко-правовую преемственность и признала национальное и географическое разнообразие регионов. Согласно Конституции РСФСР 1978 г. субъектами федерации признавались только автономные области и автономные округа. Края, области и города федерального значения имели статус административно-территориальных образований.

Существенные изменения в российском федерализме произошли в связи с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Автономные республики в одностороннем порядке провозгласили государственный суверенитет и изменили конституционно-правовой статус. Они повысили статус и объявили себя республиками в составе России. Статус автономной области сохранила лишь одна Еврейская автономная область. Конституция Российской Федерации 1993 г. утвердила новый субъектный состав Российской Федерации (ст. 5, 65).

В зависимости от особенностей конституционно-правового статуса субъекты Российской Федерации можно разделить на три группы: 1) республики; 2) автономные образования (автономная область и автономные округа); 3) края, области и города федерального значения.

Республики в составе Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации республики признаются государствами в составе Российской Федерации, обладающими всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

В соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П использование в ст. 5 (ч. 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «рес-

публика (государство)» не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 г. – признания государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. В Российской Федерации 22 республики (Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия).

Республики имеют право принимать свою конституцию, законы и иные нормативные правовые акты. Наличие конституций является основанием существования в республиках собственных конституционных судов, а другие субъекты имеют уставные суды.

Согласно ст. 68 Конституции Российской Федерации республики вправе устанавливать свои государственные языки. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 г.¹ государственные языки республик признаются

¹ *Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан “О языках народов Республики Татарстан”, части второй статьи 9 Закона Республики Татарстан “О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан”, пункта 2 статьи 6 Закона Республики Татарстан “Об образовании” и пункта 6 статьи 3 Закона Российской Федерации “О языках народов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина С.И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного*

одним из элементов конституционного статуса, который определяется Конституцией Российской Федерации (ст. 66 ч. 1).

В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях республик они употребляются наряду с русским языком. Особенностью является наличие в республиках столиц, а в остальных субъектах – административных центров.

Автономная область и автономные округа. Автономная область (Еврейская автономная область) и 4 автономных округа (Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) являются национально-государственными образованиями, входящими в состав Российской Федерации. Являясь субъектами Российской Федерации, они обладают определенной учредительной властью, вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Автономный округ – форма национальной государственности малых народностей и этнических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. До 1990 г. автономные округа находились в составе краев или областей. Законом от 15 декабря 1990 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» автономным округам была предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в состав Федерации – через край, область или непосредственно. Этим правом воспользовался Чукотский автономный округ, который вышел из состава Магаданской области и в соответствии с Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»¹ входит непосредственно в состав Российской Федерации.

Суда Республики Татарстан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 47. Ст. 4691.

¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 28. Ст. 1618.

В действующей Конституции Российской Федерации такое право для автономных округов, входящих в состав областей и краев, не предусматривается. В соответствии со ст. 66 Конституции Российской Федерации правовой статус автономных округов, входящих в состав края или области, может регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. На настоящий момент ни один субъект Федерации этим правом не воспользовался.

Края, области и города федерального значения. В составе Российской Федерации 8 краев (Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край), 46 областей (Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область) и три города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Сева-

стополь), образованных по территориальному принципу. Являясь субъектами Российской Федерации, они обладают определенной учредительной властью, вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты. Некоторые из этих субъектов являются сложносоставными, так как включают в свой состав другие субъекты Федерации.

Определенной спецификой обладает статус г. Москвы, который одновременно выступает в качестве населенного пункта – города, субъекта Федерации, административного центра другого субъекта – Московской области, столицы Российской Федерации.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Раскройте субъектный состав Российской Федерации.
2. Назовите особенности конституционно-правового статуса республик в составе Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте юридическое значение государственных символов Российской Федерации.
4. Назовите особенности конституционно-правового статуса краёв, областей, городов федерального значения в составе Российской Федерации.
5. Назовите особенности конституционно-правового статуса автономных округов, автономных областей в составе Российской Федерации.
6. Охарактеризуйте административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: понятие, признаки, правовое закрепление.
7. Назовите предметы ведения субъектов Российской Федерации.
8. Расскажите о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.
9. Что такое сецессия? Возможно ли её применение в Российской Федерации?
10. Опишите процедуру изменения названия субъекта Российской Федерации.

РАЗДЕЛ 5

ВЫБОРЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

11. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

11.1. Выборы в Российской Федерации: понятие, виды и правовое регулирование

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации выборы являются высшим выражением власти народа. Это означает, что системы органов государственной власти и органов местного самоуправления прямо или косвенно формируются на основе выборов: избранные органы назначают остальные государственные и муниципальные органы.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под выборами понимается форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемая в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. Посредством выборов избранные лица получают мандат на осуществление представительной демократии и суве-

ренных прав народа, его высшей воли. Народ передает избранным представителям не суверенитет, а лишь право на его реализацию в рамках, установленных действующим законодательством.

Конституция Российской Федерации, избирательное законодательство предусматривают проведение различного вида выборов. В зависимости от уровня избираемых органов выделяются выборы федеральных органов государственной власти (федеральные выборы), выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (региональные выборы), выборы органов местного самоуправления (местные выборы).

Федеральные выборы включают в себя выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На основе региональных выборов, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» формируются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, могут избираться высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выборы органов местного самоуправления включают в себя выборы представительного органа муниципального образования и выборы главы муниципального образования. Согласно закону на муниципальных выборах может формироваться контрольный орган муниципального образования.

В избирательном законодательстве выборы делятся на основные и повторные. Основными являются первоначальные выборы в представительный орган или первоначальные выборы должностного лица. Повторные выборы – это выборы, которые проводятся в тех случаях, когда в результате основных выборов не сформирован надлежащим образом представительный орган или не избрано должностное лицо, а именно в случаях, если

выборы признаны несостоявшимися, недействительными, если кандидат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, если кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица, если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, в иных предусмотренных законом случаях.

Также выборы можно разделить на основные и дополнительные. Основными считаются выборы депутатов представительного органа, в результате которых этот орган формируется в правомочном составе, дополнительными – выборы нового депутата представительного органа в случае досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа.

11.2. Понятие и принципы избирательного права

В правовой науке выделяются субъективный и объективный подходы в определении избирательного права. Под объективным избирательным правом понимается совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих принципы избирательной системы государства и определяющих порядок подготовки и проведения выборов депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Субъективный подход связывается с субъективными избирательными правами и обязанностями граждан. Под субъективным избирательным правом понимается право конкретного гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное и пассивное избирательное право)¹.

¹ См. об этом: *Ким А.И.* Советское избирательное право. М. : Юрид. лит., 1965.

Активное избирательное право – это право граждан избирать в органы государственной власти и местного самоуправления. Пассивное избирательное право – это право граждан быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Объективное и субъективное избирательное право тесно взаимосвязаны. Во-первых, объективное избирательное право является нормативной формой бытия субъективных избирательных прав. В этом качестве оно выступает нормативным источником избирательных прав граждан. Во-вторых, в нормах объективного избирательного права устанавливаются модели правового поведения (правомерного и неправомерного) субъектов избирательных правоотношений. В-третьих, объективное избирательное право не только указывает на объем и содержание правомочий обладателей избирательных прав, но и определяет порядок их осуществления. В-четвертых, в объективном избирательном праве фиксируются гарантии охраны и защиты избирательных прав граждан. В-пятых, объективное избирательное право служит официальным критерием оценки законности поведения субъектов избирательных прав¹.

Принципы избирательного права отражают основные начала, являющиеся фундаментом правового регулирования электоральных отношений. Они представляют собой закономерности, устои данной подотрасли конституционного права, образуют рамки, в которых складывается механизм правового регулирования, и определяют дальнейший законотворческий процесс. Основными принципами избирательного права являются принцип всеобщего избирательного права, принцип свободного участия в выборах, принцип равного избирательного права, принцип прямого избирательного права, принцип тайного голосования.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что человек, достигший определённого возраста, отвечающий другим условиям,

¹ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России. СПб., 2003. С. 43–44.

имеет возможность участвовать в предусмотренных законом выборах, то есть реализовывать своё активное и пассивное избирательное право. Г. Мейер отмечал, что всеобщность избирательного права, при котором все обладают правом принимать участие в выборах, никогда не существовала и не может существовать¹.

Ограничение всеобщего избирательного права происходит посредством избирательных цензов. Под ними понимаются условия, которым должен соответствовать человек, чтобы реализовать избирательное право.

В современной России для реализации пассивного избирательного права необходимо иметь российское гражданство (ценз гражданства), достигнуть закрепленного в законодательстве возраста (возрастной ценз) и проживать в течение определенного времени на территории избирательного округа (ценз оседлости). В соответствии со ст. 19 Конституции Российской Федерации политические права и свободы (в том числе включающие в себя и избирательные), не зависят от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям. Эти конституционные принципы получили развитие в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Как уже отмечалось, согласно ст. 4 Закона граждан 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.

В соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными граждане,

¹ Мейер Г. Избирательное право. М., 1906. С. 2.

признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. В соответствии со ст. 29 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном Гражданско-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Отстранение от участия в выборах лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, можно объяснить следующими обстоятельствами. Во-первых, эта мера может являться воспитательной. Во-вторых, лица, содержащиеся в пенитенциарных учреждениях, более подвержены воздействию, и поэтому их голосование не может быть свободным. В-третьих, в пенитенциарные учреждения не допускаются кандидаты, их представители, представители избирательных объединений, которые в соответствии с законодательством обладают правом присутствовать при голосовании.

Ограничение избирательного права, связанное с продолжительностью срока проживания гражданина Российской Федерации на конкретной территории, устанавливается Конституцией Российской Федерации и российским законодательством только применительно к выборам Президента Российской Федерации. В соответствии с п. 2 ст. 81 Конституции Российской Федерации Президентом Российской Федерации может быть избран российский гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Минимальный возраст кандидата на должность Президента Российской Федерации должен составлять 35 лет, кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации – 30 лет, кандидата в депутаты Государственной Думы Российской Федерации, органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, на должность главы муниципального образования – 21 год, кандидата в депутаты представительного органа муниципального об-

разования – 18 лет. При достижении возраста, установленного для пассивного избирательного права, гражданин Российской Федерации может избираться в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Определяющим цензом избирательного права является наличие гражданства. В соответствии с федеральным законодательством не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание российского гражданина на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления только в том случае, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Необходимо отметить, что законодатель предусматривает возможность участия в выборах и иностранных граждан. Право иностранцев избирать и быть избранными в органы местного самоуправления закрепляется в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В п. 10 ст. 4 Закона говорится, что избирателями на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Федерации могут быть иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, не признанные судом недееспособными и не содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы. Таким образом, для участия иностранных граждан в выборах органов местного самоуправления необходимо соблюдение пяти условий: 1) наличие у лица иностранного гражданства. Гражданство иностранного государства является предпосылкой и условием официального признания

лица иностранным гражданином в Российской Федерации и оказывает существенное влияние на содержание его конституционно-правового статуса, в том числе на определение механизмов реализации активного и пассивного избирательного права; 2) проживание иностранного гражданина (постоянное или преимущественное) на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы; 3) иностранный гражданин не должен быть признан судом недееспособным и не содержаться в местах лишения свободы по приговору суда; 4) наличие международного договора между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности данного лица о предоставлении последнему права участвовать в выборах органов местного самоуправления; 5) закрепление данного права в законе.

Согласно п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не имеют права быть избранными российские граждане:

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

- в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт проведения агитации посредством действий экстремистского характера, предусмотренных ст. 1 Федерально-

го закона от 25 июня 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности»¹ и ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», если действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в который назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Принцип равного избирательного права означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях. У всех избирателей, голосующих по одной избирательной системе, по одним и тем же вопросам, имеется равное количество голосов.

Это обеспечивается в процессе законотворческой и правоприменительной практики следующими гарантиями: а) обладание избирателями равным количеством голосов в ходе одних и тех же выборов независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного или иного положения; б) равный вес каждого голоса с точки зрения влияния на результаты выборов; в) равенство условий реализации активного и пассивного избирательного права на всех стадиях избирательного процесса. Так, деление территории на избирательные округа проводится на основе примерно равного количества избирателей, проживающих в каждом из них, что обеспечивается определенными правилами нарезки избирательных территориальных единиц и включением избирателя, обладающего активным избирательным правом, только в один список избирателей.

Принцип прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления непосредственно. Данный принцип избирательного права получил закрепление в ст. 81 Конституции Российской Федерации (применительно к выбо-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 30. Ст. 3031.

рам Президента Российской Федерации), ст. 3, 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Прямые выборы устанавливают прямую связь между избирателями и избранными лицами и позволяют первым осуществлять контроль за работой депутатов и выборных должностных лиц.

Существует две разновидности не прямых выборов: косвенные и многостепенные. Косвенные выборы предполагают, что члены представительного органа власти или единоличный выборный орган избираются выборщиками – лицами, специально избранными для осуществления выборов в соответствующий орган власти. Например, в США граждане избирают выборщиков, которые, в свою очередь, избирают Президента США.

При многостепенных выборах в качестве выразителя воли избирателей выступает постоянно действующий представительный орган, избираемый на основе прямого избирательного права, в компетенцию которого входит избрание другого органа или должностного лица¹. На основе многостепенных выборов выбирается Президент Греции. В соответствии со ст. 32 Конституции Греции «выборы Президента республики проводятся Палатой депутатов открытым и поимённым голосованием во время заседания, специально созываемого для этой цели её председателем».

Принцип свободного участия в выборах получил закрепление в ст. 3 Конституции Российской Федерации. Он предполагает, что при организации и проведении выборов исключается какое-либо принуждение как к участию в выборах, так и к голосованию за конкретного кандидата либо избирательное объединение, то есть избиратель свободно (добровольно) участвует в выборах и голосует в соответствии со своим мнением.

В ряде стран (Италия, Бельгия, Австралия) голосование является юридической обязанностью для гражданина и его неявка

¹ *Сравнительное конституционное право* / отв. ред. В.Е. Чиркин. М. : Международные отношения, 2002. С. 201.

на выборы наказуема. Данное положение соответствует теории «Избирательное право как функция»: избиратель осуществляет публичную функцию, которая ему доверена нацией, то есть является гражданским долгом. В связи с этим считается допустимым, что эффективное осуществление этой функции составляет обязанность, неисполнение которой может быть наказуемо.

Данный принцип не всегда последовательно реализовывался в российском избирательном законодательстве. До середины 2000-х гг. для признания выборов состоявшимися была необходима явка не менее 20% избирателей при выборах представительных органов и не менее 50% при выборах должностного лица. А это можно было считать косвенным принуждением к голосованию.

Российские правоведы неоднократно отмечали, что установление порога явки избирателей само по себе факт целесообразный, но неизбежно означающий вторжение в свободу и добровольность выборов. Он оказывает психологическое давление на избирателей. Путь решения данного противоречия ученые видели в отмене минимальной планки явки избирателей¹. Но в этом случае, по мнению многих из них, Закон будет «провоцировать и поощрять политическую индифферентность граждан»².

Федеральный закон от 5 декабря 2006 г.³ отменил порог явки избирателей для всех выборов, кроме федеральных. Для выбо-

¹ Князев С., Хрусталева Е. Добровольность участия в выборах и обязательность явки избирателей: есть ли противоречие? // Власть. 1997. № 10. С. 44–467.

² Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003. С. 93, 98.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5303.

ров Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы порог явки избирателей был отменен Законом от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации”»», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»¹.

Принцип тайного голосования означает, что никто, кроме избирателя, не имеет права знать о содержании его голосования, и исключается любая возможность контроля за волеизъявлением избирателей. Данный принцип прописан в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., п. 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., ст. 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. В соответствии с Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств² от 7 октября 2002 г. соблюдение принципа тайного голосования означает исключение какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей. В некоторых государствах с целью соблюдения принципа тайного голосования избирателям бюллетени выдают в конвертах. В кабинке для голосования избиратель вынимает бюллетень из конверта, заполняет и обратно кладет в конверт, запечатывая его.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 18. Ст. 2118.

² *Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств // Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на и участие в референдуме граждан Российской Федерации*. М., 2003. С. 773.

В отечественном законодательстве принцип тайного голосования получил закрепление в ст. 81 Конституции Российской Федерации (применительно к выборам Президента Российской Федерации), ст. 3 и 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», ст. 1 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», ст. 1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». К гарантиям данного принципа относятся: а) безымянный бюллетень для голосования, выдаваемый избирателю; б) если гражданин не имеет возможности самостоятельно расписаться в бюллетене для голосования, он вправе воспользоваться помощью другого лица, за исключением членов избирательных комиссий и наблюдателей. Лицо, оказавшее гражданину такую помощь, указывает свои фамилию, имя, отчество и расписывается в списке избирателей; в) заполнение избирательного бюллетеня производится в кабине, специально оборудованном месте или комнате для тайного голосования, в которых не допускается присутствие кого бы то ни было, за исключением избирателя; г) член избирательной участковой комиссии отстраняется от участия в работе комиссии, а наблюдатель удаляется из помещения избирательной комиссии, если они нарушают тайну голосования или попытаются повлиять на волеизъявление граждан.

На усиление гарантий тайного голосования направлено положение п. 13 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», запрещающее заинтересованным в результате голосования физическим и юридическим лицам предпринимать любые действия, направленные на обеспечение доставки избирателей в помещение соответствующих избирательных комиссий. Статья 65 этого Закона закрепляет, что в случае досрочного голосования избирательная комиссия обязана обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя.

Принцип тайны голосования должен соблюдаться и при голосовании по почте. В постановлении Центризбиркома Российской Федерации «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления»¹ отмечается, что бюллетени избирателей, проголосовавших по почте, подсчитываются с соблюдением тайны голосования.

Законы рассматривают соблюдение тайны голосования как важнейшую обязанность избирательных комиссий. За нарушение тайны голосования предусматриваются различного вида санкции: отмена результатов выборов по решению суда в случае нарушения избирательных прав граждан, административная и уголовная ответственность (ст. 5.1–5.25 КоАП Российской Федерации, ст. 141 УК Российской Федерации).

11.3. Избирательная система: понятие и виды

В научной литературе существуют два подхода в определении избирательной системы: широкий и узкий. В соответствии с широким подходом под избирательной системой понимается система упорядоченных общественных отношений, возникающих по поводу организации и проведения выборов органов публичной власти, регулируемых нормами права или возникающих на их основе². В зависимости от того, выборы какого органа проводятся, выделяют избирательную систему по выборам Президента Российской Федерации, избирательную систему по

¹ *Постановление* Центризбиркома Российской Федерации от 27.09.2006 г. № 187/1183-4 «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления» // *Вестник* Центризбиркома Российской Федерации. 2003. № 9; 2006. № 8, 9.

² *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации* / под ред. А.В. Иванченко. М. : Норма, 1999. С. 104; *Ким А.И.* Советская избирательная система. М. : Госюриздат, 1962.

выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избирательную систему по выборам депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательную систему по выборам представительного органа местного самоуправления, избирательную систему по выборам главы муниципального образования.

Избирательная система в узком смысле рассматривается как способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между избирательными объединениями или кандидатами. В русле данного подхода выделяются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система и смешанная избирательная система. В зависимости от того, какая избирательная система будет использована при проведении конкретных выборов, итоги выборов могут сильно различаться.

Мажоритарная избирательная система. Именно эта система широко распространена в мировой практике. Свое название она получила от французского слова «большинство». При данной системе избранным считается тот кандидат, который набрал большее число голосов по сравнению с другими.

Мажоритарная система в зависимости от количества голосов, которое необходимо набрать победителю, делится на три вида: мажоритарная система относительного большинства, мажоритарная система абсолютного большинства и мажоритарная система квалифицированного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства – это избирательная система, при которой избранным считается кандидат, набравший простое большинство голосов, то есть больше чем его соперники. Такая система применяется при выборах представительных органов местного самоуправления России, Великобритании (палата общин), Германии (Бундестаг). Очень часто применяется при формировании представительных органов местного самоуправления. Например, в соответствии с За-

коном Новосибирской области от 7 декабря 2006 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области» выборы депутатов представительного органа муниципального образования могут проводиться с применением мажоритарной избирательной системы относительного большинства, при которой депутаты представительного органа муниципального образования избираются по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Плюсом мажоритарной системы относительного большинства является то, что результат достигается уже в первом туре голосования. Количество голосов, набранных победителем, зависит от числа кандидатов, баллотировавшихся на одно место, то есть единственный случай, когда результата может не быть, – это получение одинакового наибольшего числа голосов двумя или более зарегистрированными кандидатами. Но такие случаи редки. Практически чем больше кандидатов, тем меньше голосов требуется для избрания. В этом и заключается недостаток мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Значительная часть голосов, поданных за неизбранных кандидатов, пропадает.

Второй разновидностью мажоритарной избирательной системы является система абсолютного большинства, при которой победителю необходимо набрать более половины голосов избирателей (то есть $50\% + 1$ голос). Но это исходное общее число может быть трояким: а) от общего числа зарегистрированных избирателей; б) от общего числа поданных голосов; в) от общего числа поданных действительных голосов. Если ни один из кандидатов не получил необходимого числа голосов избирателей, то обычно проводится второй тур голосования. В ряде стран законодательством предусмотрено в этом случае проведение повторных выборов. Эта избирательная система используется при прямых выборах глав государств (РФ, Грузия, Франция). Президент Франции в соответствии со ст. 7 Конституции Франции избирается абсолютным большинством поданных го-

лосов. Плюсом данной системы является то, что за победителя проголосовало более половины избирателей, то есть его власть будет обладать высоким уровнем легитимации.

К недостаткам мажоритарной системы абсолютного большинства относится существование второго тура. Это является следствием того, что довольно трудно набрать более половины голосов избирателей в ходе первого тура. Чем больше в избирательном округе кандидатов, тем сложнее это сделать. Хотя существуют и исключения. Так, при выборах Президента РФ в период с 2000 по 2012 г. победитель набирал абсолютное число голосов избирателей уже в первом туре.

Во второй тур перебаллотировуется установленное законом количество кандидатов (обычно 2–3 кандидата), набравших большинство голосов по сравнению с другими, или строго установленное законом количество голосов (во Франции – не менее 12,5%). С целью не допустить повторных выборов по итогам второго тура, а следовательно, финансовых расходов, во многих государствах предусмотрено, что для победы во втором туре кандидату достаточно получить относительное большинство голосов.

В соответствии с мажоритарной системой квалифицированного большинства победителю необходимо набрать четко определенное в законе количество голосов. Это может быть 25, 30, 75%. Так, для избрания Президентом Коста-Рики в первом туре кандидату необходимо набрать 40% голосов от общего числа зарегистрированных избирателей. В Италии до реформы 1993 г. кандидат на пост сенатора для того, чтобы быть избранным в первом туре голосования, должен был получить не менее 65% поданных голосов.

Мажоритарная система всегда результативна и проста в применении. При этом она при выборах членов парламента менее, чем пропорциональная избирательная система, отражает полную картину политических сил в обществе.

Пропорциональная избирательная система. Ее суть заключается в том, что каждая партия получает в представительном органе число депутатских мест, пропорциональное количеству

поданных за нее голосов избирателей. Данная избирательная система применяется более чем в 60 странах мира. Впервые была применена в Бельгии в 1889 г.¹ Идеи применения пропорциональной избирательной системы, как при выборах высшего законодательного органа государственной власти, так и при выборах органов местного самоуправления были популярны среди российских правоведов в конце XIX в.²

Главное достоинство данной системы состоит в том, что она является наиболее справедливой по отношению к политическим партиям и способствует адекватному отражению парламентом реального соотношения политических сил в обществе. Ее недостатки заключаются в том, что избиратели почти отстранены от процедуры выдвижения кандидатов (это делают партийные органы) и зачастую не знают, за кого персонально они голосуют. Существуют различные виды пропорциональных избирательных систем. Одни из них предполагают превращение страны в общенациональный избирательный округ (Нидерланды, Уругвай, Венесуэла). Другие пропорциональные избирательные системы предусматривают использование территориальных избирательных округов (Испания, Латвия, Словения, Перу).

Главное в пропорциональной системе – вычисление избирательной квоты (избирательного метра). Наибольшее распространение получил способ определения избирательной квоты, предложенный английским политическим деятелем Томасом Хэром. Предположим, что в избирательном округе, избирается представительный орган, состоящий из двадцати депутатов. В голосовании приняло участие 100 000 избирателей. За партию А проголосовали 10 000 избирателей, за партию В – 21 000, за

¹ *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М. : Норма, 1995. Т. 2. С. 56.

² См.: *Коркунов Н.М.* Пропорциональные выборы // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. : хрестоматия / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : Весь мир, 2003. С. 325–343.

партию С – 33 000, за партию D – 5 200, за партию E – 6 500. По окончании голосования соответствующая избирательная комиссия будет распределять мандаты между партиями пропорционально набранным ими голосам. Для этого необходимо вычислить избирательную квоту (ИК) по формуле $ИК = X : Y$ (X – количество избирателей, принявших участие в голосовании; Y – количество мандатов в представительном органе). Избирательная квота равна 5 000, то есть именно такое количество голосов избирателей необходимо набрать партии, чтобы получить один депутатский мандат. Для определения числа мест, полученных каждой из партий в представительном органе, необходимо разделить количество голосов избирателей, набранное каждой из партий, на избирательную квоту. Получился следующий результат: партия А – 2 места в парламенте, партия В – 4 места (1 000 – остаток), партия С – 6 мест (3 000 – остаток), партия D – 1 место (200 – остаток), партия E – 1 место (500 – остаток). В итоге оказались распределенными 14 депутатских мандатов из 20, то есть 6 мест остались нераспределенными и у партий остались остатки голосов избирателей.

Распределение остатков может быть произведено двумя способами: методом наибольших остатков и методом наибольшей средней. Наиболее простым является метод наибольшего остатка, получивший название метод Гамильтона в честь американского политического деятеля А. Гамильтона, предложившего его в 1972 г. Метод заключается в том, что после использования правила квоты оставшиеся места передаются спискам, имеющим наибольший остаток. В этом случае оставшиеся мандаты в порядке очередности достанутся партиям D, В и С.

Метод наибольшей средней был предложен в 1792 г. будущим президентом США Т. Джефферсоном. Этот способ заключается в том, что оставшиеся места передаются спискам партий, имеющим наибольшую среднюю величину (наибольшее среднее частное), определяемую путем деления числа голосов, полученных списком, на число уже завоеванных этим списком

мест, увеличенное на единицу. При применении правила наибольшей средней возможны два варианта определения результатов: 1) вычисление квоты и распределение на её основании мест, а остатки распределяются по правилу наибольшей средней (таблица 1); 2) распределение мандатов сразу после подсчета голосов по правилу наибольшей средней (таблица 2).

Пропорциональная избирательная система в ее классическом виде в большей или меньшей степени увеличивает возможность получения депутатских мандатов представителями малочисленных партий. Но это порождает опасность образования в парламенте большого числа мелких фракций, раскола голосов парламентариев и невозможность оперативной законотворческой работы. Чтобы смягчить эти недостатки, во многих странах используется институт заградительного барьера, то есть устанавливают на законодательном уровне количество голосов избирателей, которое должен получить список, чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов.

Обычно такое количество составляет от 1% (Израиль), 1,5% (Мексика), 2% (Япония), 4% (Украина) до 5% (ФРГ), 7% (РФ). Заградительный барьер, безусловно, нарушает принцип пропорциональности. Эффект от его применения может быть весьма значителен. Например, в 1992 г. в Болгарии (где заградительный барьер равен 4%) в результате выборов в Народном Собрании оказалась непредставленной почти четверть поданных голосов. В Польше перед выборами 1993 г. был введен «барьер» в 5% для партий и 8% – для их объединений. Вследствие этого 35% поданных голосов были лишены своего представительства в сейме¹. Для того чтобы пропорциональная избирательная система работала достаточно эффективно, необходимо с одной стороны, сложившаяся многопартийность, с другой – отсутствие поляризации политических сил.

¹ *Маклаков В.В.* Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 537.

Таблица 1

Партии	Количество голосов избирателей	Число мест полученных на основании квоты	Распределение 15-го мандата	Распределение 16-го мандата	Распределение 17-го мандата	Распределение 18-го мандата	Распределение 19-го мандата	Распределение 20-го мандата	Итоговое распределение мандатов
A	10 000	2	3 333,3	3 333,3	3 333,3	3 333,3	3 333,3	3 333,3	3
B	21 000	4	4 200	4 200	3 500	3 500	3 500	3 000	6
C	33 000	6	4 714,2	4 125	4 125	3 666,6	3 300	3 300	9
D	5 200	1	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600	1
E	6 500	1	3 250	3 250	3 250	3 250	3 250	3 250	1
Партия, получившая мандат			C	B	C	C	B	A	

Таблица 2

Партия	Количество голосов избирателей		Распределение																	Итоговое распределение мандатов				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19		20	21	22	23
А I	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	5000	5000	5000	5000	5000	5000	5000	5000	3333	3333	3333	3333	3333	3333	3333	3
В	21000	21000	21000	21000	10500	10500	7000	7000	7000	7000	5250	5250	5250	5250	4200	4200	4200	4200	3500	3500	3500	3000	3000	6
С	33000	33000	16500	16500	11000	8250	8250	6600	6600	5500	5500	5500	5500	4714	4714	4714	4714	4125	4125	3666	3300	3300	3300	9
С	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	5200	2600	2600	2600	2600	2600	2600	2600	2600	1
Е	6500	6500	6500	6500	6500	6500	6500	6500	6500	6500	6500	6500	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	3250	1
Партия, получившая мандат																								
			С	В	С	С	В	А	С	В	С	Е	С	В	Д	А	С	В	С	С	С	В	А	

Первый мандат достается партии В, так как у неё самое большое количество набранных голосов. При определении второго мандата мы высчитываем наибольшую среднюю. У всех партий, кроме С, цифра остается равной цифре в столбике 3. Для вычисления средней у партии В берем количество голосов, набранное партией С, делим на 2 (1 мандат +1) и получаем 16 500. Наибольшая средняя получается у партии В, которая и получает второй мандат. Определяя, кому достанется третий мандат, снова находим среднюю: у партий А, D, Е она остается неизменной. Чтобы вычислить среднюю у партии С, берем количество голосов, набранное ею, и делим на 2 (1 мандат +1) и получаем 16 500. Средняя партии В равна 21000 (количество голосов набранное партией), делим на 2 (1 мандат +1) и получаем 10500. Третий мандат достается партии С, у которой средняя является наибольшей. Остальные депутатские мандаты распределяются по аналогичной системе.

На основе квоты Хэра происходит распределение депутатских мандатов между списками депутатов и внутри списка кандидатов при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации подсчитывала сумму голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов. Эта сумма голосов избирателей делилась на 450 – число депутатских мандатов, распределяемых по федеральному избирательному округу. В случае передачи депутатских мандатов федеральным спискам кандидатов, которые набрали более 5, но менее 7% голосов избирателей, указанная сумма голосов избирателей делилась на число депутатских мандатов, оставшихся после передачи. Полученный результат являлся первым избирательным частным, которое используется в процессе распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов.

Далее число голосов избирателей, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению

депутатских мандатов, делилось на первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получал соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения депутатских мандатов.

Если после проведенного первичного распределения депутатских мандатов оставались нераспределенные депутатские мандаты, проводилось их вторичное распределение. Нераспределенные депутатские мандаты передавались по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывалась наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления. При равенстве дробных частей (после запятой до шестого знака включительно) преимущество отдавалось тому федеральному списку кандидатов, за который подано большее число голосов избирателей.

На выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва, которые проходили на основе пропорциональной избирательной системе 11 декабря 2011 г., заградительный барьер преодолели четыре списка кандидатов:

Наименования политических партий, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов	Число голосов избирателей, поданных за каждый федеральный список кандидатов		Число депутатских мандатов, причитающихся каждому из указанных списков:
	Абсолютное значение	В процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании	
1. Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	8 695 522	13,24	64
2. Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»	7 664 570	11,67	56
3. Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»	12 599 507	19,19	92
4. Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	32 379 135	49,32	238

Важное значение при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе имеет способ распределения мандатов внутри списка между кандидатами одной партии. Выделяют жесткие (закрытые) и гибкие (открытые) списки кандидатов. Жесткие списки, применяемые при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, означают, что каждый избиратель может проголосовать только за тот или иной список в целом. При этом избранными по каждому списку считаются кандидаты, чьи фамилии в нем стоят первыми – в том количестве, какое число мест в избираемом органе получила данная партия. Голосование по гибким спискам (Италия, Швейцария) предполагает, что каждый избиратель голосует не только за список в целом, но и выражает свое отношение к отдельным кандидатам избранного им списка. Для этого используется институт предпочтений – цифровых обозначений предпочтительности кандидатов списка для данного избирателя. Избранными от данной партии будут кандидаты, получившие наибольшее число первых или близких к ним предпочтений.

В ряде стран (Бельгия, Австрия) используется система полужестких списков, когда кандидаты, стоящие в начале списка (чаще всего это лидеры партии), получают депутатские мандаты в первую очередь. На остальных кандидатов распространяется система гибких списков.

Смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система. Стремление снизить негативный эффект недостатков мажоритарной или пропорциональной избирательной систем привело к возникновению смешанной избирательной системы (Италия, Грузия, Россия, Албания, Венгрия, ФРГ, Литва). Эта избирательная система предполагает сочетание элементов как первой, так второй. Например, 225 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первых четырех созывов избирались по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а 225 – по пропорциональной.

Конституционность использования смешанной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации являлась предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Саратовской областной Думы о проверке конституционности применения смешанной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Ссылаясь на мировой опыт и на то, что смешанная избирательная система соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и позволяет отразить выраженную в ходе голосования волю граждан, Конституционный Суд признал, что оспариваемое положение не нарушает Конституцию Российской Федерации, в том числе закреплённые ею принцип свободных выборов (ст. 3), право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти (ст. 32), гарантии равенства этих прав (ст. 19), равенство общественных объединений перед законом (ст. 13)¹.

Смешанная избирательная система при её использовании выполняет несколько задач. Во-первых, это формирование парламентской многопартийности; во-вторых, содействие адекватному выражению интересов различных социальных и национальных групп и общностей, в том числе национальных меньшинств. Такая система выборов обеспечивает принцип равенства голосов избирателей, пропорциональность распределения мандатов между партиями в соответствии с числом полученных их кандидатами голосов, способствует становлению самих партий. На основе смешанной избирательной системы в соответ-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ”» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

ствии с Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ будет избираться Государственная Дума седьмого созыва.

Также она используется при формировании законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определил, что не менее четверти депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны избираться по пропорциональной избирательной системе.

В некоторых странах нашла применение полупропорциональная избирательная система. В ней сочетаются черты мажоритарной и пропорциональной систем: составляются отдельные кандидаты, а результаты выборов определяются с помощью кумулятивного востума с использованием систем единственного передаваемого и непередаваемого голоса.

Система кумулятивного востума используется в многомандатных избирательных округах. Каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов избирается от данного округа. При этом он может все свои голоса отдать одному кандидату или распределить их по своему усмотрению между несколькими кандидатами.

Система единственного непередаваемого голоса означает, что в многомандатных округах в предвыборной борьбе участвуют отдельные кандидаты, а каждый избиратель имеет право только одного голоса. Такая система предполагает использование предпочтений, которыми каждый избиратель помечает фамилии кандидатов, включенных в избирательный бюллетень. Результаты выборов определяются путем подсчета голосов, поданных по первым, вторым и т.д. предпочтениям. Избранными

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

являются кандидаты, получившие наибольшее число голосов по первым и близким к ним предпочтениям.

11.4. Избирательный процесс: понятие и основные стадии

В связи с тем, что российское законодательство понятие избирательного процесса не определяет, в научных работах выделяется два подхода к его определению. В широком смысле под ним понимается период времени со дня официального опубликования решения уполномоченного должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования их результатов. В данном смысле термин «избирательный процесс» идентичен термину «избирательная кампания». В узком смысле избирательный процесс – это установленные законом стадии, включающие совокупность конкретных избирательных процедур, и определенная последовательность избирательных действий субъектов¹.

Под стадиями избирательного процесса понимаются этапы организации и проведения выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные избирательным законодательством действия, а также избирательные процедуры. Они обеспечивают реализацию избирательных прав граждан и иных участников выборов, целостность, завершенность и легитимность избирательного процесса при формировании представительного органа, выборного должностного лица. Каждая стадия имеет строго отведенное место и назначение в процессуальном режиме электоральных отношений. В научной литературе отсутствует единая точка зрения на количество стадий избирательного процесса. При их определении необходимо иметь в виду, что самые мелкие из них являются составной частью наиболее крупных.

¹ *Конституционное право России / под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. С. 372.*

Необходимо отметить, что реформа избирательного законодательства, проводимая в России в последние годы, скорректировала структуру избирательного процесса. Например, если до 2012 г. избирательные участки образовывались не позднее чем за 45 дней до дня голосования, то в настоящее время они образуются на пять лет. Практически такой юридический факт, как образование избирательных участков, перестал быть стадией избирательного процесса. В связи с этим можно отметить, что избирательный процесс в настоящее время в большей степени является конструкцией, позволяющей систематизировать совокупность действий, направленных на проведение выборов.

Обобщая различные точки зрения, можно выделить следующие основные стадии избирательного процесса: назначение выборов, образование избирательных округов, формирование избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, образование избирательных участков, формирование участковых избирательных комиссий, проведение предвыборной агитации, голосование и подведение итогов выборов. Выделяются также и факультативные стадии избирательного процесса, существование которых предусматривается законом при наступлении определенных обстоятельств. К ним относятся перенос выборов, стадия дополнительного выдвижения кандидатов, повторное голосование.

Назначение выборов. Российское законодательство закрепляет несколько моделей назначения выборов: назначение выборов федеральных органов государственной власти и назначение выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти в соответствии с федеральным законом назначается на месяц, в котором проходили предыдущие выборы органа публичной власти или выборного должностного лица. Решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за

110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Например, выборы Президента Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹ назначает Совет Федерации Российской 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 Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет 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 Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации, то они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией РФ в третье или четвертое воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах Президента Российской Федерации. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения срока официального опубликования решения Совета Федерации о назначении выборов.

В случае прекращения Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий до истечения конституционного срока в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий назначает досрочные выборы Президента РФ. Днем голосования в этом случае является последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня до-

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2003. № 2. Ст. 171.

срочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. Решение о назначении досрочных выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит досрочные выборы Президента Российской Федерации, они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье по истечении трех месяцев со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации. Решение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о проведении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения срока официального опубликования решения Совета Федерации о назначении досрочных выборов.

Регулирование назначения выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществляется нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, которые соответствуют «рамочному» Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления является второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов, а если сроки полномочий истекают в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, – день голосования на указанных выборах. В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, влекущего за собой неправомерность органа, досрочные выборы должны быть прове-

дены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий, за исключением досрочных выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), которые проводятся с учетом общих сроков назначения выборов, закрепленных законодательством.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на нерабочий праздничный день, на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, и на воскресенье, которое объявлено в установленном порядке рабочим днем. Если второе воскресенье сентября, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье сентября объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на третье воскресенье сентября.

Решение о назначении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных выборов сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, выборы назначаются: в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – избирательной комисси-

ей субъекта Российской Федерации не позднее чем за 80 дней до дня голосования; в органы местного самоуправления – соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения срока официального опубликования решения о назначении выборов уполномоченного органа.

Если соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутатов либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном законом, соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Регистрация и учет избирателей. Образование избирательных округов, избирательных участков. Право гражданина быть включенным в списки избирателей является по своему характеру конституционным, так как имеет непосредственную связь с правом принимать участие в свободных выборах. На основании данных об избирателях, полученных избирательными комиссиями от органов, ответственных за регистрацию и учет избирателей, в ходе избирательных кампаний образуются избирательные округа, избирательные участки, составляются списки избирателей, на основании которых проводится реализация активного избирательного права граждан Российской Федерации.

В мировой практике существует два подхода в отношении включения граждан в списки избирателей: заявительный подход и подход обязательной регистрации. В соответствии с заявительным подходом гражданин должен сам заботиться о своём включении в списки избирателей и регистрироваться в компетентных органах (Великобритания, Испания, Мексика). Под-

ход обязательной регистрации подразумевает, что данные об избирателе автоматически включаются в списки при достижении им необходимого возраста (ФРГ, Италия, Швейцария). В ряде стран гражданам выдаются избирательные удостоверения, являющиеся основанием для участия в голосовании (Греция, Франция)¹.

В России действует система постоянной регистрации избирателей. Основные положения, касающиеся государственной системы регистрации избирателей, закрепляются в ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденном Постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации².

Регистрация (учет) избирателей, проживающих на определенной территории, осуществляется главой муниципального образования или уполномоченным на это органом местного самоуправления лицом на основании сведений, представляемых органами регистрационного учета российских граждан, территориальными органами Федеральной миграционной службы России.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывание в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации. В этом случае регистрация (учет) избирателей проводится руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения.

¹ *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве РФ. М. : Весь мир, 1997. С. 76.

² *Вестник* Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 4.

Регистрация (учет) избирателей осуществляется по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года независимо от того проводятся ли выборы в текущем году или нет. По результатам регистрации (учета) главы муниципальных образований или уполномоченные лица не позднее 15 января и 15 июля каждого года обязаны представлять в исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательную комиссию субъекта Федерации данные о численности избирателей, на основании которых устанавливается общее их количество. До 20 января и 20 июля каждого года указанные данные направляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Аналогичный срок предоставления сведений о зарегистрированных избирателях существует и для руководителей дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации. По запросу Министерства иностранных дел Российской Федерации Единая форма сведений о зарегистрированных избирателях представляется в МИД России. Данные о численности избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, собираются и представляются командиром соответствующей воинской части.

Для проведения выборов на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, образуются избирательные округа. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательным округом является территория, которая образована в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица). Избирательный округ может быть многомандатным или одномандатным. Многомандатный избирательный округ – это

избирательный округ, в котором избирается несколько депутатов (но не более пяти), причем за каждого из них избиратели голосуют персонально. Одномандатный избирательный округ – это избирательный округ, в котором избирается один депутат.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на десять лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

В случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка.

Избирательная комиссия, организующая выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган муниципального образования, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта), указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в

каждом избирательном округе. Новая схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов определяется не позднее чем за 80 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов. Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования утверждают новую схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, при этом до утверждения представленной схемы избирательных округов указанный орган вправе вносить в нее поправки.

Если новая схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не утверждена в срок, предусмотренный законом, в том числе в связи с отсутствием законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа муниципального образования, она утверждается избирательной комиссией, организующей соответствующие выборы, в сроки, предусмотренные законодательством.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований:

а) примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 процентов. Это требование может не применяться при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта Российской Федерации, одного включающего в себя всю территорию указанного автономного округа одномандатного избирательного округа для проведения выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если его применение влечет за собой образование

избирательного округа, включающего в себя части территорий более чем одного муниципального образования, либо образование избирательного округа, включающего в себя территории одного или нескольких муниципальных образований и часть территории другого муниципального образования, отдельные одномандатные избирательные округа при проведении выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования могут быть образованы с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20 процентов.

При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях – 15 процентов от средней нормы представительства избирателей. Указанные требования могут не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы в случае, если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Российской Федерации;

б) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 процентов;

в) избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из тер-

риторий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

Требования, предъявляемые к избирательным округам, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г.¹ № 26-П по делу о проверке конституционности требований, предъявляемых к образованию избирательных округов в Федеральном законе от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», отмечается, что демократический принцип равных выборов и обязанность государства гарантировать равенство избирательных прав граждан, с одной стороны, и принцип федерализма и равноправие субъектов Федерации – с другой, могут в известной мере входить в юридическое противоречие друг с другом, то есть в качестве вынужденной меры допускаются определенные отступления от общей нормы представительства, а именно некоторые ограничения равного избирательного права в пользу принципов федерализма, что не может считаться результатом произвола и злоупотреблений. Это обосновывается тем, что положения о гарантиях равенства избирательных прав граждан законодатель должен согласовывать с принципами федерализма равноправия субъектов Российской Федерации.

Опубликование (обнародование) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом муниципального образования, организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Избирательные участки – это территориальные единицы, образуемые для организации проведения голосования и подсче-

¹ *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

та голосов. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории Российской Федерации.

Эти территориальные единицы образуются по согласованию с соответствующей территориальной комиссией главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более трех тысяч избирателей на каждом участке.

Избирательные участки образуются сроком на пять лет с учетом местных и иных условий исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей. Перечень избирательных участков и их границы подлежат уточнению в порядке, предусмотренном для их образования, в случае, если по данным регистрации (учета) избирателей число избирателей на участке превысит три тысячи сто, либо в случае пересечения границ избирательных округов.

Перечень избирательных участков и их границы могут быть уточнены в указанном порядке в связи с изменением границ, преобразованием, упразднением муниципальных образований, уменьшением (до пятидесяти и менее) числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка. Эти требования могут не соблюдаться при образовании избирательных участков за пределами России. Избирательные участки для граждан Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, на вокзалах, в аэропортах, местах

содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях избирательные участки могут образовываться предусмотренной законом комиссией на установленный ею срок не позднее чем за 30 дней до дня голосования, а в исключительных случаях по согласованию с вышестоящей комиссией – не позднее чем за три дня до дня голосования. Такие участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В воинских частях избирательные участки могут образовываться командирами воинских частей в случаях, а также в порядке и сроки, которые установлены законом. Список избирательных участков должен быть опубликован не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов). Выдвижение и регистрация кандидатов является одной из самых важных стадий избирательного процесса, определяемой В.И. Васильевым как «завязка» избирательной кампании, влияющей на весь её дальнейший ход¹. Выдвижение кандидата является юридическим фактом, который приводит к возникновению правоотношений, связанных с реализацией пассивного избирательного права, то есть конституционного права избираться. Право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления является одним из основных прав граждан и важнейшим элементом их правового статуса в демократическом обществе. По своей природе данное право носит индивидуальный характер, что находит отражение в правовых позициях Постановлений

¹ *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.* М. : Норма, 1999. С. 316.

Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 г.¹ и от 25 апреля 2000 г.²

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под выдвижением понимается самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность. Согласно данной статье предусматриваются два субъекта права выдвижения кандидатов: 1) избиратель, реализующий свое право в порядке самовыдвижения; 2) избирательное объединение.

В ст. 34 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляется, что федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения необходимо создать группу с определенным числом избирателей. Так, в соответствии со ст. 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 российских граждан, обладающих активным избирательным правом. При этом избиратель может входить только в одну группу избирателей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата.

¹ *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 26. Ст. 3145.*

² *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.04.2000 № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 19. Ст. 2102.*

Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в федеральные органы государственной власти (Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и других предусмотренных Конституцией Российской Федерации) должен составлять не менее 40 дней (при досрочных выборах – не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления (главы муниципального образования, представительных органов муниципального образования) – не менее 20 дней.

Соответствующая избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в нее заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий). Если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны быть указаны сведения об этом и наименование соответствующего предста-

вительного органа. Кандидат вправе указать в заявлении свою принадлежность к политической партии либо не более чем к одному иному общественному объединению, зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в этой политической партии, этом общественном объединении при условии представления вместе с заявлением документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом политической партии, иного общественного объединения либо уполномоченным на то уставом политической партии, иного общественного объединения постоянно действующим руководящим органом структурного подразделения политической партии, иного общественного объединения. Вместе с заявлением кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом. В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости информация об этом указывается в заявлении.

Вместе с заявлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата. Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также представляет сведения о размере и об источниках

доходов и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей в порядке, предусмотренном законом.

При выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности. Избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией, и направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Направление в избирательную комиссию данных документов носит уведомительный характер, то есть не предполагает наличие ответа или утверждения. Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов. Также кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения.

Избирательные объединения вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. В одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список кандидатов, а при проведении выборов выборного должностного лица – одного кандидата.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях». Выдвижение кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, предъявляемых федеральным законом к выдвижению кандидатов для политических партий.

Документы, необходимые для выдвижения кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, должны быть представлены в избирательную комиссию лично кандидатом либо, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей, другим лицом. При этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые. Документы о выдвижении списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, в избирательную комиссию предоставляет представитель избирательного объединения.

В случае выдвижения кандидатом, в том числе в составе списка кандидатов, лица, являющегося инвалидом и в связи с этим не имеющего возможности самостоятельно написать заявление о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, заверить подписной лист, заполнить или заверить иные документы, предусмотренные законом, данное лицо вправе воспользоваться для этого помощью другого лица. При этом полномочия лица, оказывающего помощь в заполнении или заверении документов, должны быть нотариально удостоверены.

Необходимым условием регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных

органов муниципальных образований является поддержка выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, наличие которой определяется по результатам выборов, на которых список кандидатов, выдвинутый политической партией, должен получить определенное количество голосов избирателей, либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов. Например, на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований выдвижение политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением (если выдвижение кандидатов, списков кандидатов региональным отделением или иным структурным подразделением предусмотрено уставом политической партии) кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей в случае, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований в данном субъекте Российской Федерации выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случае, если список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов законодательного (представи-

тельного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

Сбор подписей является одним из оснований регистрации кандидатов (списков кандидатов). Количество подписей, необходимое для регистрации кандидатов, составляет 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может составлять менее 10 подписей. Исключением является количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации): оно не может составлять менее 0,5 процента и более 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Федеральными законами может устанавливаться квота на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Так, при сборе подписей в поддержку кандидата в Президенты Российской Федерации на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 7500 подписей.

На выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов. На выборах в органы местного самоуправ-

ления – со дня, следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается.

Право сбора подписей избирателей принадлежит гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет и не признанному судом недееспособным. Кандидат может заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. Оплата этой работы осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата.

Форма подписного листа для сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на должность Президента Российской Федерации, порядок его заполнения и заверения, порядок проверки подписей избирателей и основания признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными устанавливаются соответствующим федеральным законом. Образцы подписных листов для сбора подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на должность главы муниципального образования, в депутаты представительного ор-

гана муниципального образования содержатся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В случае наличия у кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидата на должность главы муниципального образования, кандидата в депутаты представительного органа муниципального образования, данные которых указываются в подписном листе, неснятой и непогашенной судимости дополнительно в подписном листе указываются сведения о судимости кандидата. Если кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), кандидат в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на должность главы муниципального образования, кандидат в депутаты представительного органа муниципального образования, сведения о которых содержатся в подписном листе, в заявлении о согласии баллотироваться в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, в соответствии законом указал свою принадлежность к политической партии либо иному общественному объединению и свой статус в данной политической партии либо данном общественном объединении, сведения об этом указываются в подписном листе. На выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в подписном листе указывается номер специального избирательного счета, с которого произведена оплата изготовления подписных листов.

Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывают свои фамилию, имя, отчество,

год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства, серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Данные об избирателе, участнике референдума, ставящих в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя, участника референдума лицом, осуществляющим сбор подписей в поддержку кандидата, инициативы проведения референдума. Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандашей не допускается. Подпись и дату ее внесения избиратель, участник референдума ставят собственноручно. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата.

Каждый подписной лист должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей. При заверении подписного листа лицо, осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения.

Каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата должен быть заверен кандидатом либо, если это предусмотрено федеральным законом – доверенным лицом кандидата, уполномоченным представителем политической партии.

При сборе подписей в поддержку выдвижения кандидата допускается заполнение подписного листа на лицевой и оборотной сторонах. При этом оборотная сторона является продолжением лицевой стороны с единой нумерацией подписей, а заверительные записи вносятся на оборотной стороне подписного листа непосредственно после последней подписи избирателя.

По окончании сбора подписей кандидат подсчитывает общее число собранных подписей избирателей, участников референдума, составляет в двух экземплярах протокол об итогах сбора подписей по форме, установленной комиссией, организующей выборы, подписывает каждый экземпляр протокола.

Подписные листы представляются в комиссию в сброшюрованном и пронумерованном виде. Вместе с подписными листами в комиссию представляется протокол об итогах сбора подписей на бумажном носителе в двух экземплярах и в машиночитаемом виде. Законом может быть предусмотрено, что при проведении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидат обязан составить и представить в комиссию список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц, а также представить в комиссию список указанных лиц в машиночитаемом виде по форме, установленной комиссией, организующей выборы. Законом не может быть предусмотрено представление списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, если все подписи были собраны кандидатом, выдвинутым непосредственно, в поддержку своей кандидатуры.

На выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в поддержку выдвижения кандидатов собираются подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. Число указанных подписей определяется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Указанные подписи могут собираться со дня выдвижения кандидата на должность высшего долж-

ностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Депутат представительного органа муниципального образования и (или) избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования ставят свои подписи на листе поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – лист поддержки кандидата). В листе поддержки кандидата указываются фамилия, имя и отчество кандидата, дата его рождения, основное место работы или службы, занимаемая им должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий); наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства кандидата; сведения о выдвижении кандидата (выдвинут политической партией или ее региональным отделением (с указанием наименования политической партии или ее регионального отделения) или в порядке самовыдвижения); в случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости – сведения о судимости кандидата. В листе поддержки кандидата также указываются фамилия, имя, отчество и дата рождения депутата представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, ставящих подпись; наименование представительного органа муниципального образования, депутатом которого является лицо, ставящее подпись, или наименование должности главы муниципального образования, которым является лицо, ставящее подпись; наименование муниципального образования. Депутат представительного органа муниципального образования или глава муниципального образования собственноручно ставит свою подпись, а также указывает дату и время ее проставления. Подлинность подписи на листе поддержки кандидата должна быть нотариально засвидетельствована. Листы поддержки кандидата представля-

ются кандидатом в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации одновременно вместе с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата. Одновременно в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации представляется подписанный кандидатом список лиц, которые поставили свои подписи в листах поддержки кандидата, содержащий сведения о кандидате и поддержавших его лицах. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в течение трех дней со дня представления указанного списка публикует его в региональном государственном периодическом печатном издании или размещает на своем сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата, но не более чем на 5 процентов. Если для регистрации кандидата требуется представить менее 40 подписей указанных лиц, число представляемых подписей может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата, не более чем на две подписи. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации проверяет достоверность подписей, проставленных в листах поддержки кандидата. Срок такой проверки устанавливается законом субъекта Российской Федерации, но не может быть более 10 дней. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не позднее чем за три дня до дня заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, извещает кандидата о результатах проверки. В случае возникновения сомнения в достоверности подписи, в том числе в связи с недостатками в оформлении листа поддержки кандидата, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вправе провести опрос лица, достоверность подписи которого вызвала сомнение. Письменное заявление

этого лица, представленное в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации до окончания срока проверки, является основанием для признания его подписи в листе поддержки кандидата достоверной. Если при проверке подписей будет выявлено, что депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования поддержал более одного кандидата, засчитывается подпись, которая по времени была проставлена раньше.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, назначения референдума количества подписей избирателей, участников референдума, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия). К проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов. Заключение экспертов могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, участниках референдума и их подписей. Заключение экспертов излагаются в письменной форме в ведомостях проверки подписных листов или ином документе.

При проведении проверки подписей избирателей, в том числе при выборке подписей для проверки, вправе присутствовать любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей избирателей, его уполномоченные представители или доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица любого избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, списки кандидатов и представившего необходимое для регистрации количество подписей избира-

телей. По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, в котором указывается количество заявленных подписей, количество представленных подписей и количество проверенных подписей избирателей, а также количество подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, с указанием оснований (причин) признания их таковыми. Итоговый протокол прилагается к решению комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов. Повторная проверка подписных листов, внесение изменений в протокол комиссией, составившей протокол, после принятия ею указанного решения не допускаются. Отказ в регистрации может быть обжалован в судебном порядке.

Процесс выдвижения тесно связан с регистрацией кандидатов (списков кандидатов), по завершении которой определяется круг претендентов на выборные должности, депутатские мандаты. При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) одновременно с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, кандидат представляет в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в письменной форме следующие сведения о трех кандидатурах, отвечающих предусмотренным федеральным законом требованиям к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета 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 может быть представлена только одним кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

ской Федерации). В случае, если одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации оказалась представленной разными кандидатами, она считается представленной тем кандидатом, который представил ее раньше.

Количество представляемых для регистрации кандидата подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, не более чем на 10 процентов, если иное не установлено федеральным законом. Если для регистрации кандидата требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, не более чем на четыре подписи.

Кандидаты (списки кандидатов) регистрируются соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, представляемых для уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов, сведений о размере и об источниках доходов и имуществе, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата (списка кандидатов).

При выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение. Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах), в том числе в составе списка кандидатов, а также в иные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей и списка лиц, осуществлявших сбор

подписей избирателей), представленные в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата (кандидатов), списка кандидатов и их регистрации, в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению. Кандидат, избирательное объединение вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований закона.

Избирательная комиссия в течение установленного законом срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона, а при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и соблюдение требований федерального закона к представлению сведений о кандидатурах для наделения полномочиями члена Совета Федерации и принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации. При регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, в решении избирательной комиссии указывается, что кандидат выдвинут избирательным объединением, а также наименование этого избирательного объединения. При одновременной регистрации кандидата в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов в решении окружной избирательной комиссии указывается, что кандидат зарегистрирован также в составе списка кандидатов.

Кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

Если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов

окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий, за исключением случаев, когда проводится повторное голосование, а также (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации) на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

Предвыборная агитация. Предвыборная агитация, по мнению многих российских ученых, является кульминацией избирательного процесса, по достижении которого раскрывается политический характер избирательного права. Под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Правовая регламентация предвыборной агитации осуществляется федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации. Большинство законов, касающихся выборов представительных органов, отдельных должностных лиц содержат главы, посвященные агитации. Детализирование процедуры предвыборной агитации происходит и на подзаконном уровне в форме инструкций избирательных комиссий.

Понятие предвыборной агитации получает развитие в ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В соответствии с ней предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения);

3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

5) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

6) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

В отличие от информирования избирателей предвыборная агитация представляет собой стадию избирательного процесса, рамки которой ограничены агитационным периодом. Также предвыборная агитация является деятельностью субъектов избирательного процесса, целью которой служит побуждение избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Кандидаты, избирательные объединения и другие субъекты агитационной деятельности вправе самостоятельно определять форму, вид, характер и содержание своей предвыборной агитации, соблюдая при этом требования законодательства о выборах и СМИ. Изменение содержания агитационного материала редакцией СМИ без согласования с автором не допускается.

Рамки и содержание предвыборной агитации определяются её принципами, под которыми понимаются положения, закрепляющие основные рамки возможного проведения мероприятий предвыборной агитации.

В избирательном законодательстве выделяются следующие принципы предвыборной агитации.

Свобода права на агитацию. Российские граждане, общественные объединения, политические партии вправе в допустимых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него).

В агитации не могут принимать участие иностранные граждане, лица без гражданства, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимущества должностного или служебного положения. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает ответственность за умышленное уничтожение агитационных материалов, вывешенных в соответствии с законом на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника (ст. 5.14), что также является гарантией права на свободу агитации.

Недопустимость злоупотребления правом на агитацию. В соответствии с этим принципом не допускается злоупотребление свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенные федеральным

законодательством. Кандидатам, избирательным объединениям, общественным объединениям и их полномочным представителям, а также организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (дежурство на избирательных участках, сбор подписей, агитационную работу), производить вознаграждение избирателей, осуществляющих указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования, производить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных, а также предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях. В случае нарушения данных положений избирательная комиссия обязана, а иные органы, организации и граждане имеют право обратиться в суд с представлением об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов).

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений не должны содержать призывов к совершению деяний, попадающих под содержание экстремистской деятельности, определяемых ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹ (насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обя-

¹ *Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3031.*

занностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением, и т.д.).

В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависят от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом.

Равный доступ кандидатов, избирательных объединений к средствам массовой информации. Кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности в ходе избирательной кампании. Это положение справедливо и в отношении предвыборной агитации. Кандидаты, избирательные объединения имеют возможность равного доступа к средствам массовой информации.

Голосование и подведение итогов выборов. Голосование и подсчет голосов являются одной из самых важных стадий избирательного процесса. Если предвыборная агитация рассматривается как кульминация избирательного процесса, то голосование можно считать его решающим моментом, определяющим результат выборов, их законность и справедливость.

Важность данного этапа в определении уровня легитимации выборов делает необходимым его детальную регламентацию. Существующие нормативно-правовые акты образуют механизм, обеспечивающий реализацию свободного, равного, прямого волеизъявления российских граждан при тайном голосовании.

Необходимость гарантирования справедливости проведения голосования и подсчета голосов в большинстве государств мира привела к закреплению принципов обеспечения тайного голосования на международном уровне. В документах Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ говорится, что подсчет голосов и сообщение о нем должны быть честными, а официальные результаты

должны быть опубликованы¹. «При голосовании должны исключаться подкуп или другие противозаконные действия, сохраняться безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть выведен на монитор и (или) подвергнут беспристрастной проверке»².

Важнейшим документом, содержащим информацию о волеизъявлении избирателя, определяющим результаты выборов, является избирательный бюллетень. Данное положение делает необходимым тщательную правовую регламентацию всех аспектов, связанных с изготовлением, распространением, использованием и хранением бюллетеней. Основополагающие правила содержатся в ст. 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Но при этом многие вопросы регулируются иными избирательными нормативно-правовыми актами: федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Избирательные бюллетени изготавливаются по распоряжению и под наблюдением соответствующей избирательной комиссии, возглавляющей систему избирательных комиссий на конкретных выборах. Исключением является возможность изготовления избирательных бюллетеней самой участковой избирательной комиссией в случаях, предусмотренных законодательством. Подобное допускается на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных местах, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях. Число изготовленных бюллетеней не должно превышать более чем на 3% число зарегистрированных избирателей.

Голосование на выборах проводится в календарный выходной день. Время его начала и окончания устанавливается кон-

¹ *Документ* Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Ч. 1, п. 7.

² *О критериях* свободных и справедливых выборов: (По документам Межпарламентского союза). М., 1996. Ч. 4.

кретными законами о выборах представительного органа государственной власти, органа местного самоуправления либо какого-либо должностного лица. Так, в соответствии с Законом «О выборах Президента Российской Федерации» голосование проходит с 8 до 20 часов по местному времени. Каждый избиратель голосует лично. Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующего муниципального образования, а в случае, если уставом муниципального образования должность главы муниципального образования не предусмотрена, лицом, уполномоченным на то органом местного самоуправления. Чаще всего участковые избирательные комиссии размещаются в школах, специальных средних и высших учебных заведениях.

Законодательство предъявляет ряд требований к помещению для голосования. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования, то есть исключена возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан. При этом место выдачи бюллетеней, ящики для голосования должны находиться в поле зрения членов избирательной комиссии и наблюдателей. Участковая избирательная комиссия обязана оборудовать в помещении для голосования стенд с информационными материалами обо всех зарегистрированных кандидатах. В них не должны содержаться агитационные призывы. Ответственность за соблюдение требований, предъявляемых законом к информационным материалам, несет избирательная комиссия.

В случаях, предусмотренных законом, регулирующим порядок проведения выборов конкретного органа или должностного лица, соответствующая комиссия вправе разрешить провести досрочно (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) голосование всех избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования

в плавании, на полярных станциях. Также в случаях и порядке, предусмотренных законом, соответствующая комиссия вправе разрешить провести досрочно в течение нескольких дней (но не ранее чем за 20 дней до дня голосования) голосование групп избирателей, находящихся в значительно удаленных от помещения для голосования местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (в труднодоступных или отдаленных местностях, на полярных станциях и в тому подобных местах) и где в связи с этим невозможно провести досрочное голосование в целом по избирательному участку. При проведении выборов в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья и иные уважительные причины) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно.

Перед началом голосования председатель участковой избирательной комиссии в присутствии всех ее членов, наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений, представителей средств массовой информации проверяет ящики для голосования и печатывает их. Он сообщает о количестве избирателей, проголосовавших досрочно, предъявляет для визуального ознакомления их список и запечатанные конверты с избирательными бюллетенями. Последние вынимаются из конвертов и опускаются в стационарные ящики для голосования. В списке избирателей напротив фамилий избирателей, проголосовавших досрочно, делается отметка: «Проголосовал досрочно». Если число досрочно проголосовавших избирателей составляет более одного

процента от числа избирателей, внесенных в список избирателей на избирательном участке (но не менее десяти избирателей), на оборотной стороне бюллетеней, извлеченных из конвертов досрочно проголосовавших избирателей, непосредственно после извлечения бюллетеней из конвертов проставляется печать участковой комиссии.

Законом может предусматриваться как досрочное голосование, так и голосование по открепительному удостоверению. Досрочное голосование на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не проводится. Если российский гражданин не имеет возможности в день голосования осуществить свое активное избирательное право в помещении участковой избирательной комиссии, где он включен в списки избирателей, и законом не предусмотрено досрочное голосование, то он вправе получить открепительное удостоверение и принять участие в голосовании в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом. С этим документом он имеет возможность голосовать в день голосования на любом избирательном участке, входящем в избирательный округ, в котором осуществляются выборы.

Законом может быть предусмотрено, что избиратель, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, вправе в установленные законом сроки получить в определяемой законом комиссии открепительное удостоверение и принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом) на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Устанавливаемый законом период выдачи открепительных удостоверений не может

составлять менее 30 дней и должен заканчиваться в день, предшествующий дню голосования.

Открепительные удостоверения являются документами строгой отчетности и имеют единую нумерацию на всей территории проведения выборов. Открепительное удостоверение, используемое на выборах, при проведении которых законом предусмотрено повторное голосование, должно иметь отрывной талон. Текст открепительного удостоверения, число открепительных удостоверений, форма реестра выдачи открепительных удостоверений утверждаются организующей выборы комиссией в сроки, установленные законом. Указанной комиссией определяются также способы защиты открепительных удостоверений от подделки при их изготовлении.

Открепительное удостоверение выдается комиссией на основании письменного заявления избирателя с указанием причины, по которой ему требуется открепительное удостоверение. Открепительное удостоверение выдается лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности. Доверенность может быть удостоверена также администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения (если избиратель находится в этом учреждении на излечении), администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые или обвиняемые (если избиратель содержится в этом учреждении в качестве подозреваемого или обвиняемого). При получении открепительного удостоверения (в случае проведения повторного голосования на выборах – открепительного удостоверения без отрывного талона) избиратель в соответствующих графах реестра выдачи открепительных удостоверений или списка избирателей указывает серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и расписывается. В реестре выдачи открепительных удостоверений должен быть указан адрес места жительства избирателя.

Время начала и окончания голосования на выборах устанавливается соответствующим законом. Продолжительность голо-

сования не может составлять менее десяти часов. О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом. Выдачей бюллетеней избирателям, включенным в списки на данном избирательном участке, занимаются члены избирательной комиссии с правом решающего голоса. Основанием права на получение бюллетеня является предъявление паспорта или документа, его заменяющего. Получив бюллетень, избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа. В случае проведения голосования одновременно по нескольким бюллетеням избиратель расписывается за каждый бюллетень. Допускается с согласия избирателя либо по его просьбе внесение в список паспортных данных или данных заменяющего паспорт документа членом участковой избирательной комиссии. Член участковой комиссии, выдавший избирателю бюллетень, также расписывается в соответствующей графе списка избирателей. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 5.22 устанавливается ответственность за незаконную выдачу гражданину избирательного бюллетеня. Получив бюллетень, избиратель направляется в специально оборудованную кабину для голосования, где путем внесения в бюллетень любого знака в квадрат, относящийся к кандидату или списку кандидатов, делает свой выбор. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании. Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня совершил ошибку, он может обратиться к члену избирательной комиссии с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. В этом случае испорченный бюллетень погашается, о чем составляется акт.

Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица

удаляются из помещения для голосования, если они нарушают избирательное законодательство. Мотивированное решение об этом принимается участковой или вышестоящей комиссией в письменной форме. Правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения и принимают меры по привлечению отстраненного члена участковой комиссии, а также удаленного наблюдателя и иных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте. Институт голосования по почте, являясь одним из способов уменьшения абсентеизма граждан, получил распространение и в других странах. Так, в 2000 г. голосование по почте стало возможным для избирателей Великобритании. Первоначально голосование по почте было разрешено лишь для избирателей, которые не могут лично голосовать в своём избирательном округе вследствие физической невозможности, по причине религиозного характера и др. 16 февраля 2001 г. было принято постановление о народном представительстве, и с этого момента голосование по почте стало доступным всем гражданам Великобритании, причем без указания причин. По этой системе свой голос можно подать за шесть дней до проведения выборов.

При проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления возможность голосования по почте предоставляется российскому гражданину, не имеющему возможности прибыть в день голосования в помещение для голосования избирательного участка, где он включен в список избирателей. При этом учитываются голоса избирателей, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом опре-

деляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления»¹.

При проведении выборов вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование, не должно превышать один процент от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы. Решение о проведении электронного голосования принимается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. Порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей и установления итогов голосования на избирательном участке, форма протокола участковой комиссии об итогах голосования устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Избиратель имеет возможность реализовать свое активное избирательное право вне помещения для голосования. Оно проводится только в день голосования и на основании письменного заявления или устного обращения избирателя с указанием уважительной причины, по которой он не может явиться на избирательный участок (состояние здоровья, инвалидность и др.). Заявление (обращение) может быть сделано избирателем в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, но не позднее чем за 6 часов до истечения времени голосования.

¹ *Постановление* Центризбиркома Российской Федерации от 07. 08. 2003. № 20/114-4 (в ред. от 27.09.2006) «О временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления» // *Вестник* Центризбиркома Российской Федерации. 2003. № 8; 2006. № 9.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу по завершении голосования и проводится членами участковой избирательной комиссии в присутствии наблюдателей без перерыва вплоть до подведения итогов голосования. Перед непосредственным подсчетом голосов избирателей члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса вносят в каждую страницу списка избирателей следующие суммарные данные: а) число избирателей, внесенных в список; б) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день голосования; в) число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования; г) число досрочно проголосовавших избирателей; д) число выданных открепительных удостоверений; е) число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на данном избирательном участке.

Подсчитываются и погашаются (отрезается нижний левый угол) неиспользованные бюллетени, после чего начинают вскрываться ящики для голосования. В первую очередь производится подсчет избирательных бюллетеней, находящихся в переносных ящиках для голосования, затем – в стационарных. При подсчете голосов отделяются избирательные бюллетени неустановленной формы, которые при подсчете голосов не учитываются. В случае обнаружения в переносном ящике большего числа бюллетеней установленной формы, чем число проголосовавших избирателей, решением избирательной комиссии все бюллетени, находившиеся в этом ящике, признаются недействительными, о чем составляется отдельный акт.

Бюллетени подсчитываются не менее чем двумя членами избирательной комиссии с правом решающего голоса. Бюллетени, по которым не представляется возможным установить волеизъявление избирателей, признаются недействительными. Остальные бюллетени подсчитываются отдельно по каждому кандидату (списку кандидатов). С рассортированными бюллетенями

вправе визуально ознакомиться члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а также наблюдатели.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей. Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подсчитывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса. При этом его должны подписать более половины членов комиссии. Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, несогласные с содержанием протокола, вправе приложить к нему свое особое мнение. Не допускается заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений. По требованию зарегистрированного кандидата или его представителей, наблюдателей избирательные комиссии обязаны предоставить заверенную копию протокола об итогах голосования. На основании данных протокола вышестоящая избирательная комиссия устанавливает итоги голосования на соответствующей территории. При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования или возникновении сомнения в их правильности вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке.

Результаты выборов определяет избирательная комиссия, наделенная этим правом. Выборы признаются несостоявшимися в случаях:

- если голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании;

- если менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

– если за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 % голосов избирателей или менее, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен;

– если все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

– если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимого для избрания числа голосов избирателей.

Соответствующая избирательная комиссия признает итоги выборов недействительными:

– в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей;

– в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

– по решению суда.

Повторное голосование проводится при мажоритарной системе в соответствии с законодательством в том случае, если по итогам голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания количества голосов. Соответствующая избирательная комиссия назначает повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим кандидатом.

Если выборы признаны несостоявшимися, недействительными либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица, а также в случае, если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, то по незамещенным мандатам уполномоченный орган назначает повторные выборы. Решение о назначении повторных выборов подлежит официальному опубликованию не позднее чем через три дня со дня его принятия.

11.5. Избирательная кампания: понятие и её основные участники

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под избирательной кампанией кандидата (избирательного объединения) понимается деятельность, направленная на достижение определенного результата на выборах и осуществляемая в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления итогового финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, а также уполномоченными ими лицами. Среди её субъектов можно выделить основных, без участия которых не обходится ни одна избирательная кампания. К ним относятся *избиратели, органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные объединения, избирательные объединения, избирательные комиссии.*

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *избирателем* признается каждый гражданин Российской Федерации (в предусмотренных за-

коном случаях – иностранный гражданин), обладающий активным избирательным правом, то есть достигший 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избиратели обладают рядом полномочий, связанных с регистрацией избирателей и составлением их списков. Каждый избиратель имеет право на включение его в список избирателей на конкретном избирательном участке по месту его постоянного или преимущественного проживания, а в случаях, предусмотренных законом, и временного пребывания на территории этого участка. Избиратели имеют право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, а также имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию.

Избиратели имеют право выдвижения кандидата, которое проводится путем самовыдвижения, могут участвовать в деятельности избирательных комиссий в качестве наблюдателей, членов избирательных комиссий, доверенных лиц. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» допускается проведение агитации за или против кандидата (кандидатов, списков кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, представителями избирательных объединений, методами, не требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо избирательного фонда¹. Изби-

¹ Это положение являлось предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» в связи с

ратели имеют право участвовать в формировании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений посредством добровольных пожертвований. Они вправе требовать оповещения их о времени голосования через средства массовой информации или иным способом. В предусмотренных законом случаях имеют право на досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению, голосование вне помещения для голосования.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления (Президент Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти, как федеральные, так и субъектов Российской Федерации, глава муниципального образования, представительный орган муниципального образования) являются наиболее значимыми субъектами избирательного права. Органы государственной власти и органы местного самоуправления принимают участие в назначении выборов, формировании избирательных комиссий, образовании избирательных округов, обязаны оказывать необходимое содействие избирательным комиссиям при регистрации избирателей и уточнении сведений о них.

Государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия с государственным или муниципальным участием, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий.

Под *политической партией* понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представле-

ния интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований. Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии – по месту постоянного или преимущественного проживания. Уставом политической партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях;

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Под региональным отделением политической партии понимается структурное подразделение политической партии, созданное по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющее свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации. В субъекте Российской Федерации, в состав которого входит (входят) автономный округ (автономные округа), может быть создано единое региональное отделение политической партии. Иные структурные подразделения политической партии (местные и первичные отделения) создаются в случаях и порядке, предусмотренных ее уставом.

Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе. Основными целями политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образова-

ние и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Деятельность политической партии, в том числе и в ходе избирательной кампании, основывается на закрепленных в п. 1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях» принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Добровольность применительно к деятельности политических партий связана прежде всего с правом граждан добровольно объединяться во вновь создаваемые политические партии и вступать в существующие партии, а также выходить из них. Вместе с тем добровольность выражается в том, что все мероприятия организуются и проводятся политической партией по своей воле.

Равноправие как принцип деятельности политической партии имеет внутреннее и внешнее проявления. Во внутренне партийном плане принцип равноправия внутрипартийной деятельности означает равные права и обязанности членов партии на пребывание в ней, участие в партийных мероприятиях, выполнение внутрипартийных функций и занятие тех или иных постов. Во внешнем проявлении принцип равноправия предполагает, что у партий одинаковые общественно-политические возможности в части влияния на государственные дела, жизнь общества.

Самоуправление как принцип деятельности означает, что в партии все вопросы организации, структуры, планирования и

проведения мероприятий решаются только членами данной организации. Законность как принцип деятельности политической партии понимается как обязанность партии в целом, а также отдельных членов и органов партии соблюдать закон. Гласность в деятельности политических партий означает, что эта деятельность носит открытый характер. Создание партии, её уставные документы, решения партийных органов становятся достоянием средств массовой информации¹.

Финансирование политической партии осуществляется за счет вступительных и членских взносов, пожертвований, поступлений от гражданско-правовых сделок, средств государственного бюджета.

Избирательным объединением является политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до

¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 194–196.

дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

На выборах депутатов представительных органов муниципальных образований зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для включения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями. Включение таких кандидатур в списки кандидатов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О политических партиях».

Избирательные объединения обладают рядом прав. К ним относятся право на выдвижение кандидатов, в предусмотренных законом случаях – списка кандидатов, образование избирательных фондов, участие в формировании избирательных комиссий, иметь своих представителей в избирательных комиссиях, вести предвыборную агитацию. Наличие прав порождает обязанности, предусмотренные избирательным законодательством: создание избирательных фондов при выдвижении списка кандидатов, соблюдение законов при проведении предвыборной агитации, предоставление отчетов о формировании избирательных фондов и затратах, произведенных из них.

Общественные объединения принимают участие в формировании избирательных комиссий, проведении предвыборной агитации в допустимых законом формах и законными методами. Также общественные объединения обладают правом обращаться с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан.

Как уже отмечалось выше, если при проведении федеральных или региональных выборов избирательным объединением является политическая партия, то при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединени-

ем выступает также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне.

В соответствии с законодательством общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм, к которым относятся и упомянутые выше политические партии:

а) общественная организация – основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;

б) общественное движение – состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения;

в) общественный фонд – не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах;

г) общественное учреждение – не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения;

д) орган общественной самодеятельности – не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы,

направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Кандидат – лицо, выдвинутое в установленном законодательством порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или членства в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией кандидатом на выборную должность.

Избиратель обладает правом самостоятельного выдвижения своей кандидатуры, а также может дать согласие на выдвижение в списке кандидатов от политической партии. Выдвинутый кандидат обязан предоставить в соответствующую избирательную комиссию предусмотренный законодательством объем сведений биографического характера, сведений о размере и источниках дохода, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

Кандидаты с момента уведомления соответствующей избирательной комиссии имеют право назначать доверенных лиц, осуществлять сбор подписей избирателей в поддержку своей кандидатуры. Также кандидат обязан открыть счет в банке с целью образования избирательного фонда для сбора пожертвований на проведение своей избирательной кампании. Кандидат и его представители обладают правом участвовать в проверке подписей избирателей в его поддержку, представленных в избирательную комиссию, знакомиться с материалами проверки и получать копии соответствующих документов.

Зарегистрированный кандидат – это лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, которые возникают в момент их регистрации соответствующей избирательной комиссией.

Избирательными комиссиями являются коллегиальные органы, формируемые в порядке и сроки, установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение федеральных, региональных и муниципальных выборов. В российском законодательстве закрепляются следующие функции избирательных комиссий:

1) осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, организуют разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждают указанные нормативы и осуществляют контроль за их соблюдением, а также организуют размещение заказа на производство этого технологического оборудования при проведении выборов;

2) обеспечивают реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

3) осуществляют меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет;

4) осуществляют меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяют выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролируют целевое использование указанных средств;

5) оказывают правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

6) осуществляют международное сотрудничество в области избирательных систем и др.

Комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании, кампании референдума обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, немедленно.

Избирательные комиссии образуют строгую иерархическую систему, адаптированную к выборам различного уровня, в которую входят:

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

– избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

– окружные избирательные комиссии, формируемые в случаях, предусмотренных избирательным законодательством при проведении выборов по одномандатным или многомандатным избирательным округам;

– муниципальные избирательные комиссии, формируемые в пределах муниципального образования;

– территориальные избирательные комиссии, формируемые в пределах территориальной единицы;

– участковые избирательные комиссии.

Система характеризуется соподчиненностью и распределением полномочий между комиссиями только применительно к

проведению выборов в федеральные органы государственной власти. Центральная избирательная комиссия является вышестоящей комиссией для всех других только при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Система взаимоотношений и полномочий избирательных комиссий при выборах в органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления устанавливается региональным законодательством. Следовательно, при проведении выборов действует строго определенная система избирательных комиссий, структура которой регламентируется соответствующими федеральными законами либо законодательством субъектов. Так, при проведении выборов Президента Российской Федерации не образуются окружные избирательные комиссии.

Правовые основы статуса и порядка формирования избирательных комиссий содержатся в четвертой главе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и находят развитие в законах субъектов Российской Федерации.

Особое место в системе избирательных комиссий Российской Федерации занимают Центральная избирательная комиссия и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Они в соответствии с п. 11 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» являются государственными органами. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами. В пределах своей компетенции она осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти. Центральная избиратель-

ная комиссия Российской Федерации является юридическим лицом, действует на постоянной основе и формируется на пять лет.

Центральная избирательная комиссия состоит из пятнадцати членов: пять членов назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, пять членов – Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, пять – Президентом Российской Федерации. Назначение членов комиссии палатами Федерального Собрания регулируется Регламентами Государственной Думы и Совета Федерации. Законодатель предъявляет к кандидатам в члены Центральной избирательной комиссии требование иметь высшее профессиональное образование. Из своего состава тайным голосованием члены избирательной комиссии избирают председателя избирательной комиссии, его заместителя, секретаря. Центризбирком рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, как и Центральная избирательная комиссия, действуют на постоянной основе и являются государственными органами субъектов Российской Федерации, организующими подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами.

Срок полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации составляет пять лет. Число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации и не может быть ме-

нее 10 и более 14. Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Формирование указанных избирательных комиссий осуществляется также на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренного п. 17 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которым в случае, если установленный законом субъекта Российской Федерации необходимый для допуска к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации минимальный процент голосов избирателей превышает 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, этим законом должна предусматриваться передача депутатских мандатов спискам кандидатов, получившим менее установленного минимального процента, но не менее 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не допущенным к распределению де-

путатских мандатов, предложений других политических партий и иных общественных объединений, а также предложений представительных органов муниципальных образований, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования. Она представляет собой муниципальный орган и не входит в структуру органов местного самоуправления.

Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. Порядок возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию в случае отсутствия представительного органа муниципального образования может быть установлен законом субъекта Российской Федерации. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве шести – двенадцати членов с правом решающего голоса. Ее формирование осуществляется представительным органом муниципально-

го образования. Формирование избирательной комиссии осуществляется также на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с положениями закона субъекта Российской Федерации, предусмотренными п. 17 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Положение территориальных комиссий в системе государственных органов в субъектах Российской Федерации определяется законами субъекта Российской Федерации. Они действуют на постоянной основе и срок их полномочий составляет пять лет. Законом субъекта Российской Федерации территориальной комиссии может быть придан статус юридического лица. Полномочия территориальной комиссии по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования. Территориальные комиссии формируются в количестве пяти–четырнадцати членов с правом решающего голоса.

Формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительных органах власти. Формирование избирательной комиссии осуществляется также на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соот-

ветствии со ст. 82.1 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Участковые избирательные комиссии формируются для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей по общему правилу на пять лет. В исключительных случаях участковая комиссия может быть сформирована не позднее чем за три дня до дня голосования. В этом случае срок полномочий участковой избирательной комиссии устанавливается сформировавшими ее комиссией либо должностным лицом, но не может истекать ранее чем через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной избирательной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и (или) порядок подсчета голосов либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на соответствующем избирательном участке полномочия такой участковой комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению). Полномочия участковой комиссии прекращаются досрочно решением территориальной комиссии в случае ликвидации избирательного участка в связи с уточнением перечня избирательных участков.

Формирование участковой комиссии осуществляется вышестоящей комиссией на основе предложений политических пар-

тий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений, а также предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования, представительных органов муниципальных образований, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. Формирование названной избирательной комиссии осуществляется также на основе предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии со ст. 82.1 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предложений других политических партий и иных общественных объединений.

Число членов участковой комиссии с правом решающего голоса определяется формирующими ее территориальной комиссией либо должностным лицом в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка, в следующих пределах: а) до 1001 избирателя – 3–9 членов участковой комиссии; б) от 1001 до 2001 избирателя – 7–12 членов участковой комиссии; в) более 2000 избирателей – 7–16 членов участковой комиссии. Кандидатуры, предложенные в состав участковой комиссии, но не назначенные членами комиссии, зачисляются в резерв составов

участковых комиссий, который формируется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации. В случае совмещения дней голосования на выборах и референдумах разных уровней максимальное число членов участковой комиссии с правом решающего голоса может быть увеличено, но не более чем на четыре из резерва составов участковых комиссий.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается возможность возложения полномочий одной избирательной комиссии на другую. Так, в соответствии с п. 4 ст. 24 Закона полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. Аналогичная процедура в отношении передачи полномочий территориальной избирательной комиссии избирательной комиссии муниципального образования предусмотрена п. 4 ст. 26 Закона. Полномочия территориальной комиссии по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому по согласованию с представительным органом муниципального образования, могут возлагаться на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования.

При формировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и нижестоящих избирательных комиссий законодательные, исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии обязаны назначить не менее одной второй от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии на основе поступивших предложений: а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; б) политических партий, выдвинувших

списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения. Политическая партия, избирательное объединение, иное общественное объединение не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав одной комиссии.

Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии, территориальной, участковой комиссии. Указанное положение может не применяться при формировании участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, а также за пределами территории России.

Членов избирательных комиссий можно разделить на две группы: *члены избирательных комиссий с правом решающего голоса* и *члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса*. Членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица групп избирателей избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, а также инициативных групп, супруги и близкие родственники кандидатов, зарегистрированных кандидатов или лица, находящиеся в непосредственном подчинении у кандидатов, зарегистрированных кандидатов. Близкими родственника-

ми кандидата являются дети, родители, усыновители, родные братья и сестры, внуки, бабушка, бабушка.

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть одновременно членом вышестоящей или нижестоящей соответственно уровню выборов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Он освобождается от обязанностей члена избирательной комиссии до истечения срока полномочий по решению органа, его назначившего, в случае подачи членом избирательной комиссии заявления в письменной форме о сложении своих полномочий; утраты членом избирательной комиссии российского гражданства; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена избирательной комиссии; признания члена избирательной комиссии решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограничено дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; смерти члена избирательной комиссии; признания члена избирательной комиссии на основании заявления соответствующей избирательной комиссии решением суда, вступившим в законную силу, систематически не выполняющим свои обязанности.

Избирательное законодательство установило гарантии деятельности члена избирательной комиссии с правом решающего голоса. На период проведения выборов их нельзя привлекать без согласия соответствующего прокурора к уголовной ответственности или подвергать мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, увольнять с работы либо без его согласия переводить на другую работу по инициативе работодателя.

Правом назначить члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса обладают кандидат – после его регистрации, избирательные объединения после регистрации выдвинутого ими списка кандидатов. Член избирательной комиссии с правом решающего и совещательного голоса имеют право выступать на заседаниях комиссии, вносить свои предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей ко-

миссии, знакомиться с любыми материалами, документами, обжаловать действия (бездействия) избирательной комиссии. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса не может выдавать избирательные бюллетени, участвовать в сортировке избирательных бюллетеней и подсчете голосов, составлять протокол об итогах голосования, участвовать в голосовании на заседаниях комиссии и подписывать решение избирательной комиссии.

11.6. Финансирование выборов

Финансирование выборов является правовым институтом, представляющим собой совокупность норм избирательного права, регулирующих общественные отношения в сфере финансового обеспечения выборов. В структуре института финансирования выборов можно выделить два структурных элемента: финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и финансирование избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений).

Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в соответствии со ст. 57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» включает расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, и производится избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета. Финансирование данных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов соответствующего бюджета, но не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

К главным распорядителям средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на проведение выборов, относятся

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, избирательная комиссия муниципального образования. Избирательные комиссии являются органами государства, и их работа финансируется из государственного бюджета: Центральной избирательной комиссии – федерального бюджета, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации – из федерального бюджета и бюджетов субъектов, территориальные избирательные комиссии – из местного бюджета. Председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом.

Денежные средства, выделяемые избирательным комиссиям из соответствующего бюджета, перечисляются на счета, открываемые комиссиям в учреждениях Центрального банка России, а в случае их отсутствия – в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации. Плата за услуги банка по открытию счетов избирательных комиссий и проведению операций по счетам не взимается. За пользование денежными средствами, находящимися на указанных счетах, проценты банком не уплачиваются.

Выделяются несколько направлений в деятельности избирательных комиссий, финансирующихся за счет государственного бюджета:

– расходы на подготовку и проведение выборов (центральных, региональных, местных). В эти расходы входят денежное содержание и иные выплаты членам избирательных комиссий и работникам их аппарата;

– расходы, связанные с осуществлением федеральных целевых программ, обеспечивающих выборы. К ним относятся Государственная автоматизированная система Российской Феде-

рации «Выборы» и федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в России.

Избирательные комиссии, получающие денежные средства из бюджетов различных уровней, ведут отдельные бухгалтерский, кассовый учет и отчетность по средствам, полученным из этих бюджетов. Контроль за процессом расходования бюджетных средств, выделенных избирательным комиссиям на проведение соответствующих выборов, обеспечивает чистоту избирательного процесса. Отчеты Центральной избирательной комиссии о расходовании бюджетных средств на выборы, референдум представляются соответственно в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований.

Кандидаты, избирательные объединения обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для регистрации. При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда не обязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Под избирательным фондом понимаются денежные средства, находящиеся на специальном счету зарегистрированного

кандидата, избирательного объединения и используемые только на расходы, связанные с избирательной кампанией. На уровне субъекта Российской Федерации предусматривается создание избирательных фондов кандидатов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и избирательный фонд избирательного объединения по выборам законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. На уровне местного самоуправления возможно существование следующих избирательных фондов: избирательный фонд кандидата на должность главы муниципального образования, избирательный фонд кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления, избирательный фонд избирательного объединения по выборам представительного органа местного самоуправления.

Избирательный фонд создается, функционирует и ликвидируется в установленном законом порядке. Он имеет временный характер и строго целевое назначение, аккумулирует средства, затрачиваемые на избирательную кампанию. Фонд считается созданным с момента открытия специального избирательного счета в Сбергательном банке Российской Федерации. Основанием открытия счета является письменное уведомление кандидатом, избирательным объединением соответствующей избирательной комиссии о выдвижении и получение разрешения на открытие счета в банке. Понятия «избирательный фонд» и «избирательный счет» не являются тождественными. Денежные средства, поступившие на избирательный счет кандидата с нарушением закона, но не возвращенные жертвователям, а используемые кандидатом в целях проведения избирательной кампании, могут квалифицироваться как денежные средства, используемые кандидатом помимо избирательного фонда.

Ответственность за поступление и расходование средств фонда лежит на кандидате, его полномочном представителе, при выборах, проводимых по пропорциональной избирательной

системе, – на избирательном объединении¹. Избирательный фонд считается ликвидированным в момент закрытия счета. К основаниям ликвидации избирательного фонда относятся отказ избирательной комиссии в регистрации кандидата (списка кандидатов); отказ кандидата, избирательного объединения от регистрации или пропуск ее сроков; отмена регистрации кандидата, списка кандидатов за избирательные правонарушения.

Избирательные фонды могут финансироваться из бюджетных средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом; собственных средств кандидата, избирательного объединения; средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Законодательство закрепляет принципы и размеры участия государства в формировании избирательных фондов. Бюджетные средства распределяются между кандидатами на равных основаниях. В отношении других источников финансирования избирательных фондов закрепляется предельная сумма поступления средств от одного субъекта. Так, избирательный фонд избирательного объединения может создаваться за счет добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 0,07 и 3,5 процента от установленной в соответствии с законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии.

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений: иностранным государствам и иностранным орга-

¹ Кандидаты вправе, избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляется соответствующими избирательными комиссиями.

низациям; иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного законодательством; лицам без гражданства; гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования (при проведении референдума – на день внесения пожертвования); российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, на день начала кампании референдума (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год); международным организациям и международным общественным движениям; органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям; юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, на день начала кампании референдума (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год); организациям, учрежденным государственными органами и (или) органами местного самоуправления; воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам; благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям; анонимным жертвователям; юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах; некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные

средства либо иное имущество от лиц, которым запрещено финансировать избирательный фонд.

Нарушения, связанные с образованием избирательного фонда и расходованием его средств, использование запрещенных источников финансирования могут служить основанием для принятия соответствующей избирательной комиссией либо судом решения об отмене регистрации кандидата. Сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов соответствующая избирательная комиссия до дня голосования периодически направляет в средства массовой информации, которые должны их опубликовать в течение трех дней со дня поступления.

Федеральное законодательство не определяет форму финансовой отчетности кандидатов, избирательных объединений по расходам по избирательным фондам. Она устанавливается избирательными комиссиями соответствующего уровня. В п. 9 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплена обязанность кандидата, избирательного объединения предоставлять финансовый отчет в избирательную комиссию не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов. Финансовый отчет, как правило, состоит из трех частей: собственно отчет в виде заполненных форм, приложения (договоры, платежные документы, справки и другие документы, подтверждающие получение и расходование средств), пояснительная записка к отчету. Копия отчета позднее чем через пять дней со дня их получения передается комиссиями в редакции средств массовой информации для опубликования.

Контроль за расходованием средств из избирательного фонда осуществляется в ходе избирательной кампании. Законодатель устанавливает обязанность банка – держателя средств представлять избирательной комиссии информацию о движении средств из избирательного фонда. Избирательная комиссия

имеет право контролировать порядок формирования и расходования средств избирательных фондов, в том числе с точки зрения законности и целевого использования.

Остатки неизрасходованных денежных средств, находящиеся в избирательном фонде, должны быть перечислены на счета организаций и лицам, осуществившим пожертвования, пропорционально сумме их вложений. По истечении 30 дней со дня голосования банк обязан в бесспорном порядке перечислить по письменному указанию избирательной комиссии долю средств, ей причитающуюся, на ее счет. Другие денежные средства, оставшиеся на специальном счете кандидата, избирательного объединения, по истечении 60 дней со дня голосования по письменному указанию избирательной комиссии банк обязан перечислить в доход соответствующего бюджета. Данное положение предотвращает возможность нецелевого использования средств после выборов, необоснованного затягивания закрытия избирательного счета.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных избирательными комиссиями, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов при Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации создаются контрольно-ревизионные службы. К их деятельности привлекаются специалисты из различных государственных и иных органов и учреждений: государственной налоговой инспекции, налоговой полиции, органов внутренних дел, банковской системы и т.д. Данные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через месяц со дня официального опубликования решения о назначении выборов обязаны направить в её распоряжение специалистов на срок, предусмотренный избирательным законодательством. В соответствии с законом данные специалисты на время работы в кон-

трольно-ревизионной службе освобождаются от основной работы с сохранением должностного оклада.

Структура, порядок формирования, предметы ведения, задачи и функции контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях определяются на основе рекомендации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Общее направление деятельности контрольно-ревизионной службы можно определить как контроль за порядком финансирования выборов. Подготовка специалистов контрольно-ревизионных служб включает обязательное изучение основ конституционного, избирательного, гражданского, административного и финансового права.

11.7. Обжалование нарушений избирательных прав граждан и ответственность за нарушение законодательства о выборах

Процедура защиты избирательных прав граждан связана с возникновением избирательных споров, которые в зависимости от объекта спора можно разделить: 1) на споры, связанные с нарушениями в ходе подготовительно-организационных действий к проведению выборов; 2) споры, связанные с реализацией пассивного избирательного права кандидатами (в том числе и в составе списка кандидатов); 3) споры, связанные с процедурой голосования и подведением итогов выборов; 4) споры, связанные с поствыборными событиями (например, связанные с признанием выборов недействительными)¹.

В соответствии с действующим российским избирательным законодательством выделяются судебный и административный порядки рассмотрения избирательных споров. Административ-

¹ Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения. Владивосток : Изд-во ДВГУ, 2005. С. 62–63.

ный порядок предполагает рассмотрение избирательных споров соответствующими избирательными комиссиями. Например, действие (бездействие) избирательной комиссии можно обжаловать в вышестоящую избирательную комиссию.

Судебный порядок предусматривает рассмотрение избирательных споров судами в соответствии с подсудностью, которая устанавливается главой 3 ГПК РФ. Так в соответствии с п. 1 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Смешанный порядок (предусматривает участие избирательных комиссий и судей) используется при разрешении избирательных споров, которые предполагают применение мер административной ответственности¹. В процессе рассмотрения споров принимают участие члены избирательных комиссий, правоохранительные органы, которые составляют протоколы об административных правонарушениях. После этого протоколы направляются в суд. Общественное значение рассмотрения дел, связанных с проведением выборов, подтверждается предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях возможностью проведения по ним административного расследования. Этим самым законодатель приравнивает общественную опасность правонарушений в сфере избирательного права к правонарушениям в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным

¹ Головин А.Г. Избирательное право России. М. : Норма, 2007. С. 329.

путем, и финансированию терроризма и других, в ходе рассмотрения которых также может проводиться административное расследование.

В соответствии со статьёй 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела об административном правонарушении избирательного законодательства по общему правилу рассматриваются по месту их совершения. Исключения составляют дела, по которым было проведено административное расследование. Они рассматриваются судом по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Большинство дел, связанных с разрешением избирательных споров, рассматриваются мировым судьёй. Исключения составляют дела, по которым было проведено административное расследование. В соответствии с пунктом 3 статьи 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях эти дела рассматриваются судьями районных судов.

Юридическая ответственность, возлагаемая на участника избирательной кампании в случае его виновности, является публично-правовым средством обеспечения правопорядка при реализации гражданами избирательных прав, организации и проведении выборов. Юридическая ответственность служит правовой гарантией проведения подлинно свободных демократических выборов. В зависимости от отраслевой принадлежности нормативно-правовой основы различаются три вида ответственности. Во-первых, это ответственность по избирательному законодательству, которая является разновидностью конституционной ответственности. Данный вид ответственности в отличие от других допускает ответственность как физических лиц (граждан), так и коллективных субъектов избирательного права (другие виды ответственности носят персональный характер). Во-вторых, административная ответственность. В-третьих, уголовная ответственность.

Конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах заключается в применении к нарушителям избирательного законодательства конституционно-

правовых санкций. В зависимости от субъектного состава, индивидуальных особенностей оснований и правового содержания санкций выделяются следующие разновидности конституционно-правовой ответственности: конституционно-правовая ответственность избирательных комиссий; конституционно-правовая ответственность кандидатов, избирательных объединений и иных участников избирательного процесса.

Конституционно-правовая ответственность избирательных комиссий и членов избирательных комиссий. К избирательной комиссии может быть применена такая мера конституционно-правовой ответственности, как её расформирование. Данный вид правовой ответственности регулируется ст. 31 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Она наступает при совершении членами избирательных комиссий закрепленных в законе избирательных правонарушений. В соответствии со ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия может быть расформирована судом в следующих случаях:

а) нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

б) неисполнение избирательной комиссией решения суда или вышестоящей избирательной комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района, принятых по результатам рассмотрения жалоб;

в) невыполнение избирательной комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

Дела о расформировании избирательных комиссий рассматриваются судами в соответствии с правилами подсудности, установленными п. 2 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Заявление о расформировании комиссии принимается к рассмотрению немедленно, и решение по нему выносится не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. Дело о расформировании комиссии рассматривается судом коллегиально.

Ответственность кандидатов по избирательному праву закреплена в п. 19 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Санкцией по данному виду ответственности может являться отмена решения избирательной комиссии о регистрации кандидата. Если нарушения были допущены кандидатами, включенными в списки избирательных объединений, соответствующая избирательная комиссия может отменить регистрацию списка.

Регистрация кандидата аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, в случае утраты им пассивного избирательного права. Регистрация списка кандидатов аннулируется, если число кандидатов, исключенных из списка кандидатов по их заявлениям о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения об исключении кандидатов из списка кандидатов (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам)¹, превышает 25 процен-

¹ Под обстоятельствами, вынуждающими зарегистрированного кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение отозвать выдвинутого им зарегистрированного кандидата, понимаются ограничение зарегистрированного кандидата судом в дееспособности, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников. К указанным обстоятельствам законом может быть отнесено избрание (назначение) зарегистрированного кандидата на госу-

тов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти или 50 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов) по следующим основаниям:

а) вновь открывшиеся обстоятельства, являющиеся основанием для отказа в регистрации;

б) использование кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов;

в) неоднократное использование кандидатами, руководителями избирательных объединений преимуществ должностного или служебного положения;

дарственную или муниципальную должность (соответственно уровню выборов), предусмотренную Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Под обстоятельствами, вынуждающими избирательное объединение отозвать список кандидатов, понимается выбытие по вынуждающим к тому обстоятельствам (в том числе в связи со смертью) кандидатов, занимавших первые три места в списке кандидатов, или более чем 25 процентов кандидатов из списка кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти, или более чем 50 процентов кандидатов из списка кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации РФ, органы местного самоуправления.

г) установление фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей;

д) несоблюдение кандидатом, избирательным объединением ограничений по злоупотреблению свободой массовой информации;

е) установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства (установление факта в отношении кандидата из списка кандидатов может служить только основанием для исключения данного кандидата из списка кандидатов).

Административная ответственность – один из самых распространенных и часто применяемых видов юридической ответственности. В настоящее время основным источником, регламентирующим этот вид правовой ответственности, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Значимость защиты избирательных прав подтверждается тем, что в Кодексе составы проступков, связанных с нарушением избирательного законодательства, содержатся в 25 статьях, с которых начинается Особенная часть и первая из её глав «Административные правонарушения, посягающие на права граждан». Значительное внимание уделяется административной ответственности как гражданина, так и должностных и юридических лиц.

Основанием административной ответственности служит совершение административного правонарушения. В соответствии со ст. 2.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях под административным правонарушением понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законодательством об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Конкретные составы административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, закреплены в главе 5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума (ст. 5.1), неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума (ст. 5.3), нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума (ст. 5.4), нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов (ст. 5.5), нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации (ст. 5.6), отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме (ст. 5.7), нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях (ст. 5.8), нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности (ст. 5.9), проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах (ст. 5.10), проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11), изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах

и референдумах (ст. 5.12), непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации (ст. 5.13), умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму (ст. 5.14), нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума (ст. 5.15), подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах (ст. 5.16), непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума (ст. 5.17), незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 5.18), использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.19), незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20), несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума (ст. 5.21), незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме (ст. 5.22), сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для

голосования на референдуме (ст. 5.23), нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой «Повторный» или «Повторный подсчет голосов» (ст. 5.24), непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25). За нарушение избирательного законодательства в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях предусматриваются санкции имущественного характера – административные штрафы.

В настоящее время *уголовная ответственность* рассматривается как крайняя мера борьбы с правонарушениями в сфере избирательного права, рассчитанная на наиболее вредоносное посягательство на общественные отношения, опосредующие реализацию избирательных прав. В Уголовном кодексе Российской Федерации содержатся четыре статьи, касающиеся преступлений в сфере избирательных правоотношений: ст. 141 (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий), ст. 141.1 (нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума), ст. 142 (фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов) и ст. 142.1 (фальсификация итогов голосования).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Ответьте на вопрос: что такое объективное и субъективное избирательное право? Раскройте содержание понятий «активное избирательное право» и «пассивное избирательное право».
2. Сформулируйте понятие принципов избирательного права и раскройте их систему.

3. Назовите основные принципы избирательного права и дайте их классификацию.

4. Назовите принципы, обеспечивающие избирателям возможность контроля за соблюдением законности проведения выборов.

5. Сформулируйте понятие «избирательная система», дайте классификацию избирательных систем.

6. Назовите черты мажоритарной, пропорциональной и смешанной избирательных систем. Какая из них предпочтительнее для России.

7. Какие избирательные системы применяются при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации. Назовите причины их закрепления в российском законодательстве?

8. Ответьте на вопрос: что представляет собой избирательный процесс? Назовите стадии избирательного процесса. Почему, по Вашему мнению, понятие избирательного процесса не находит закрепления в российском законодательстве? Выделите основные и факультативные стадии избирательного процесса.

9. Ответьте на вопрос: что представляет собой информирование избирателей? Назовите условия его проведения.

Что такое финансирование выборов? Назовите виды финансирования выборов.

10. Охарактеризуйте порядок финансовой отчетности кандидатов.

11. Почему образование избирательного фонда является гарантией равного статуса кандидатов?

Учебное издание

Эльман Сулейманович Юсубов
Андрей Алексеевич Макарецв

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебное пособие

**Том 1
Общая часть**

Редактор К.Г. Шилько
Компьютерная верстка А.И. Лелююр
Дизайн обложки Л.Д. Кривцовой

Подписано к печати 13.08.2015 г. Формат 60×84¹/₁₆.

Бумага для офисной техники. Гарнитура Times.

Усл. печ. л. 19,5.

Тираж 250 экз. Заказ № 1121.

Отпечатано на оборудовании
Издательского Дома
Томского государственного университета
634050, г. Томск, пр. Ленина, 36
Тел. 8+(382-2)-53-15-28
Сайт: <http://publish.tsu.ru>
E-mail: rio.tsu@mail.ru

ISBN 978-5-94621-473-5

