



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВОСУДИЯ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник
для студентов факультета
непрерывного образования (ФНО)

Москва
2014

УДК 342
ББК 67.400
К 65

Авторский коллектив:

Умнова И. А., зав. отделом конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия, д-р юрид. наук, профессор (гл. 1–6; 8, 9 в соавт. с *И. А. Алешковой*);

Сафонов В. Е., зав. кафедрой конституционного права им. Н. В. Витрука Российской академии правосудия, д-р юрид. наук, профессор (гл. 7, 15 в соавт. с *Е. В. Миряшевой*);

Алешкова И. А., ведущий научный сотрудник отдела конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия, канд. юрид. наук, доцент (гл. 8, 9 в соавт. с *И. А. Умновой*; гл. 10–14 в соавт. с *Н. А. Марокко*);

Марокко Н. А., декан факультета подготовки специалистов для судебной системы очной формы обучения Российской академии правосудия, канд. юрид. наук (гл. 10–14 в соавт. с *И. А. Алешковой*);

Миряшева Е. В., ст. научн. сотрудник отдела сравнительного правоведения Российской академии правосудия, канд. юрид. наук (гл. 7, 15 в соавт. с *В. Е. Сафоновым*).

К 65 Конституционное право Российской Федерации: Учебник для ФНО (средних учебных заведений) / Под ред. И. А. Умновой, И. А. Алешковой. — М.: РАП, 2014.

ISBN 978-5-93916-400-9

Рассматриваются основные вопросы дисциплины «Конституционное право Российской Федерации». Раскрыты содержание и сущность основных конституционно-правовых институтов, дана их характеристика, проанализировано состояние конституционно-правового регулирования в Российской Федерации.

Для студентов факультетов непрерывного образования, средних учебных заведений.

ISBN 978-5-93916-400-9

© Коллектив авторов, 2014

© Российская академия правосудия, 2014

■ СОДЕРЖАНИЕ

От авторов	10
------------------	----

Раздел I. ОБЩАЯ ЧАСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Теоретические и исторические основы конституционного права Российской Федерации

1.1. Конституционное право как отрасль права: понятие и особенности	14
1.2. Наука и учебная дисциплина конституционного права Российской Федерации	25
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	36

Глава 2. Система конституционного права Российской Федерации

2.1. Конституционно-правовые нормы Российской Федерации: понятие, виды и особенности	38
2.2. Институты и подотрасли конституционного права Российской Федерации	52
2.3. Источники конституционного права Российской Федерации	58
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	79

Раздел II. ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 3. Конституция Российской Федерации

3.1. Конституция как основной источник конституционного права: понятие, основные свойства и виды.	82
--	----

3.2. Основные свойства Конституции РФ	88
3.3. Структура и основное содержание Конституции РФ	94
3.4. Пересмотр Конституции РФ и принятие конституционных поправок	96
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	101
Глава 4. Основы конституционного строя Российской Федерации	
4.1. Понятие и правовая природа основ конституционного строя Российской Федерации	102
4.2. Гуманизм конституционного строя Российской Федерации	108
4.3. Конституционные основы народовластия (народный суверенитет) в Российской Федерации	110
4.4. Принцип разделения властей в Российской Федерации ..	116
4.5. Российская Федерация — правовое государство	119
4.6. Идеологическое и политическое многообразие в Российской Федерации	120
4.7. Российская Федерация — суверенное государство	124
4.8. Россия — федеративное государство	127
4.9. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации	130
4.10. Российская Федерация — социальное государство	133
4.11. Конституционные основы экономического строя Российской Федерации	136
4.12. Российская Федерация — светское государство	138
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	140
Глава 5. Конституционные права, свободы и обязанности в Российской Федерации	
5.1. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	142
5.2. Личные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации	145

5.3. Политические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации	162
5.4. Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации	173
5.5. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации	176
5.6. Духовно-культурные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации	184
5.7. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации	186
5.8. Коллективные права и обязанности в Российской Федерации	192
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	194
Глава 6. Гражданство Российской Федерации	
6.1. Гражданство в Российской Федерации: понятие и принципы	195
6.2. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации	205
6.3. Основания прекращения гражданства Российской Федерации	212
6.4. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц.	213
6.5. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве, и порядок обжалования их действий	216
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	218
Глава 7. Избирательная система в Российской Федерации	
7.1. Понятие избирательного права и избирательной системы Российской Федерации	219
7.2. Принципы избирательного права Российской Федерации	224

7.3. Понятие и стадии избирательного процесса в Российской Федерации	230
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	239
Глава 8. Федеративное устройство Российской Федерации	
8.1. Россия как федеративное государство: понятие, структура и конституционно-правовой статус	240
8.2. Конституционно-правовой статус субъекта РФ	253
8.3. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта РФ	258
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	261
Глава 9. Система государственной власти в Российской Федерации	
9.1. Понятие и особенности государственной власти в Российской Федерации	262
9.2. Система органов государственной власти в Российской Федерации	265
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	269
Глава 10. Президент Российской Федерации	
10.1. Конституционно-правовая характеристика Президента РФ	270
10.2. Порядок избрания Президента РФ и основания прекращения его полномочий	277
10.3. Акты Президента РФ: юридическая природа и виды ...	282
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	284
Глава 11. Федеральное Собрание РФ	
11.1. Конституционно-правовая характеристика Федерального Собрания Российской Федерации	285
11.2. Порядок формирования Совета Федерации и избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ	285
11.3. Внутренняя структура палат Федерального Собрания Российской Федерации и организация их работы	288

11.4. Полномочия и правовые акты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ	297
11.5. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.	303
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	<i>306</i>
Глава 12. Законодательный процесс в Российской Федерации	
12.1. Понятие и участники федерального законодательного процесса в Российской Федерации	307
12.2. Стадии федерального законодательного процесса.	308
12.3. Особенности принятия отдельных законов Российской Федерации	320
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	<i>325</i>
Глава 13. Правительство РФ	
13.1. Конституционно-правовая характеристика Правительства РФ	326
13.2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации	329
13.3. Акты Правительства Российской Федерации	331
13.4. Структура федеральных органов исполнительной власти.	333
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	<i>338</i>
Глава 14. Судебная власть в Российской Федерации	
14.1. Конституционно-правовая характеристика судебной власти.	339
14.2. Судебная система Российской Федерации	344
14.3. Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ в системе органов судебной власти.	345
14.4. Конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации	351
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	<i>361</i>

Глава 15. Местное самоуправление в Российской Федерации	
15.1. Понятие, основы и система местного самоуправления в Российской Федерации	362
15.2. Принципы, гарантии и функции местного самоуправления в Российской Федерации.	368
15.3. Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации.	371
15.4. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: юридическая природа и виды	374
<i>Вопросы и задания для проверки знаний</i>	377
Литература	378
Перечень схем и таблиц	
<i>Схема 1. Типы отношений — предмет конституционного права</i>	17
<i>Схема 2. Функции конституционного права.</i>	24
<i>Схема 3. Источники конституционного права</i>	27
<i>Схема 4. Система конституционного права России</i>	55
<i>Схема 5. Понятие и виды источников конституционного права</i>	59
<i>Схема 6. Классификация конституций</i>	87
<i>Схема 7. Основные элементы конституционализма</i>	104
<i>Схема 8. Принципы конституционного строя</i>	106
<i>Схема 9. Основные личные права и свободы по Конституции РФ.</i>	147
<i>Схема 10. Принципы избирательного права.</i>	224
<i>Схема 11. Стадии избирательного процесса</i>	231
<i>Схема 12. Элементы государственности Российской Федерации</i>	242
<i>Схема 13. Основные признаки государственного суверенитета России</i>	243
<i>Схема 14. Полномочия (ведение) Совета Федерации (ч. 1 ст. 102 Конституции РФ)</i>	298

<i>Схема 15.</i> Полномочия (ведение) Государственной Думы (ст. 103 Конституции РФ)	299
<i>Схема 16.</i> Полномочия Правительства Российской Федерации	328
<i>Схема 17.</i> Система федеральных органов исполнительной власти.	335
<i>Схема 18.</i> Принципы судопроизводства и судоустройства.	343
<i>Схема 19.</i> Система местного самоуправления.	367
<i>Таблица 1.</i> Специфика норм конституционного права	40
<i>Таблица 2.</i> Классификация источников права	59
<i>Таблица 3.</i> Классификация основных прав и свобод человека и гражданина	143
<i>Таблица 4.</i> Права и ограничения при поступлении на гражданскую службу	171
<i>Таблица 5.</i> Обязанности гражданина/человека по Конституции Российской Федерации	187
<i>Таблица 6.</i> Предметы исключительного ведения Российской Федерации	250
<i>Таблица 7.</i> Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации	252
<i>Таблица 8.</i> Сферы и предметы ведения субъекта Российской Федерации	254
<i>Таблица 9.</i> Парламентское расследование (ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»).	296
<i>Таблица 10.</i>	308
<i>Таблица 11.</i> Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи	353
<i>Таблица 12.</i> Основания приостановления и прекращения полномочий судьи	356

■ ОТ АВТОРОВ

Отрасль конституционного права, изучаемая в рамках специальности правоведения и других юридических специальностей, является одной из фундаментальных отраслей права. Ее нормы служат источником и исходным началом для всех других отраслей права.

Развитие конституционного права любого государства обусловлено, во-первых, мировыми и межгосударственными процессами, во-вторых, общими тенденциями конституционного развития государств, и, в-третьих, историческими, культурными особенностями государственности конкретной страны.

По темпам и качеству развития государственности Россия долгое время отставала от государств, характеризующихся стабильным конституционным развитием, поступательными преобразованиями государственности, экономики и общественного строя. Вплоть до начала XX в. наше Отечество развивалось как государство с неограниченной императорской властью и глубоко укоренившейся идеологией самодержавия.

Задержка конституционного развития России, несмотря на неоднократные попытки ограничения самодержавной власти путем введения конституционной монархии еще в XIX в., в немалой мере предопределила социальные и политические реформы и революции в начале XX столетия. Русские буржуазно-демократические революции 1905 г. и февраля 1917 г., Октябрьская социалистическая революция 1917 г. — эти эпохальные события коренным образом изменили логику развития российской государственности. Свыше 70 лет

в России функционировали государство и право советского типа, основанные на идеологии марксизма-ленинизма и руководящей роли Коммунистической партии. Этот период несомненно оставил свой след и повлиял на особенности в характере конституционной государственности и политическом менталитете современной России.

Современный период развития российского государства и общества характеризуется повышением конституционно-правовой культуры. Фундаментальная значимость конституционных норм благоприятно влияет на развитие государства и общества, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

В современном правосознании российских граждан присутствует гораздо больше представлений о положениях Конституции РФ 1993 г., нежели у советских граждан о положениях Конституций 1918, 1924, 1936 и 1978 гг.

Реальное претворение в жизнь положений Конституции РФ 1993 г. дает возможность реализовывать в полной мере принцип прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. Универсальность, незыблемость и фундаментальность конституционных положений являются гарантией поступательного конституционного развития России.

Самой общей задачей данного учебного курса является оказание помощи в восприятии конституционной материи как неотъемлемого элемента конституционной культуры, в понимании конституционно-правовых основ государственного и общественного строя, взаимоотношения личности, государства и общества, конституционных прав и свобод человека, системы государственной власти и местного самоуправления. Курс конституционного права нацелен также на формирование у обучающихся знаний о конституции, конституционализме, тенденциях и перспективах конституционного развития.

Профессор И. А. Умнова

РАЗДЕЛ I

ОБЩАЯ ЧАСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

■ ГЛАВА 1. Теоретические и исторические основы конституционного права Российской Федерации

- ♦ Понятие, предмет, метод конституционного права
- ♦ Особенности конституционного права как отрасли российского права: общая характеристика
- ♦ Ведущая роль конституционного права в системе других отраслей внутринационального права

1.1. Конституционное право как отрасль права: понятие и особенности

Понятие, предмет, метод конституционного права. Термин «конституционное право» происходит от названия особого политико-правового документа — конституции (лат. *constitutio* — устройство, установление). Конституция — наиболее важный и значимый нормативный правовой акт в национальном праве, та основа правовой системы, которая предопределяет формирование и развитие государства, права и гражданского общества.

Понятие конституционного права используется в трех взаимосвязанных значениях: как отрасль права, наука и учебная дисциплина.

Конституционное право (основное значение) — одна из многочисленных отраслей права, занимающая в демократических странах ведущее место в национальной правовой системе.

Конституционное право (как отрасль права) — систематизированная совокупность правовых норм, регулирующих публичные отношения, определяющие общественный и государственный строй, положение личности в общественной и государственной жизни, а также принципы взаимоотношений личности и государства.

! Нормы конституционного права содержатся, прежде всего, в Конституции, а также в других важнейших конституционных законах: федеральных конституционных законах (в России), ордонансах и статутах (во Франции), конституционных актах (в Великобритании).

Наличие конституционного права как отрасли обуславливает существование соответствующей науки конституционного права и одноименной учебной дисциплины.

Конституционное право (как наука) – совокупность знаний, учений и теорий о целесообразном и закономерном возникновении, функционировании и развитии конституционного права как отрасли права.

Выводы и достижения науки конституционного права напрямую связаны с прогрессивным развитием общества и государства и имеют принципиальное стратегическое значение. По многим аспектам наука конституционного права представляет собой фундаментальную основу для других юридических и политических наук, изучающих разнообразные отрасли права, институты государственного управления и политологии.

Конституционное право (учебная дисциплина, учебный курс) – система знаний об отрасли и науке конституционного права, формируемая в образовательных целях.

Учебная дисциплина базируется на нормативном и фактическом развитии отрасли конституционного права и на достижениях одноименной науки, а ее содержание в значительной мере обусловлено спецификой конкретной страны и периодом развития конституционного права как отрасли и науки.

Как и для любой другой учебной дисциплины, для конституционного права характерен более узкий объем знаний по сравнению с общим потенциалом науки, изучающей одноименную отрасль. Если главная цель

для науки — это систематизация существующих и формирование новых знаний, то для учебной дисциплины — это усвоение и распространение уже созданных знаний, причем в том объеме, который возможно обеспечить в рамках учебного процесса.

Предмет отрасли конституционного права Российской Федерации. Предмет любой отрасли права составляет группа (совокупность) общественных отношений, объединяемая общим родовым или видовым признаком. Например, гражданское право регулирует имущественные и личные неимущественные отношения, административное — управленческие, финансовое — бюджетно-финансовые и денежные, трудовое — трудовые отношения и т. д.

Предмет конституционного права — системно-обособленная группа публичных отношений, т. е. отношений, связанных с публичной властью, определяющих общественный и государственный строй, а также место личности в системе публичных отношений.

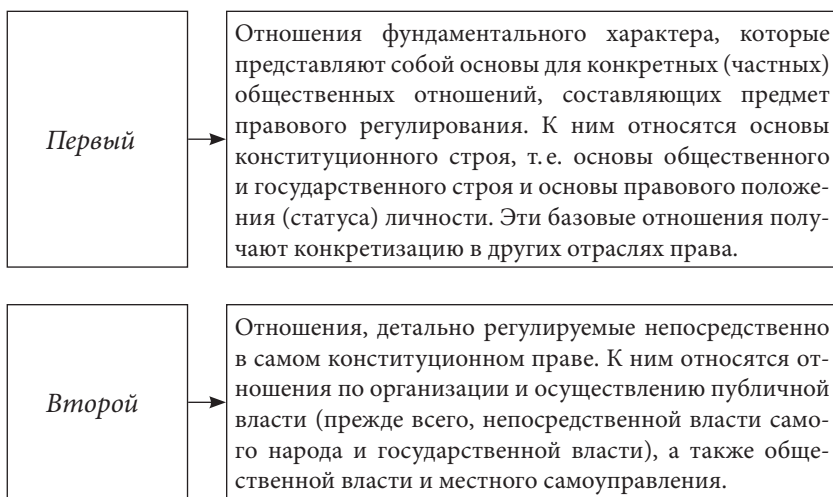
Власть является по своей природе публичной в конституционно-правовом смысле, то есть с точки зрения обладания возможностью регулирования общественных отношений, управления государством и обществом в их взаимосвязанном единстве. Выделяют четыре основные вида и одновременно института публичной власти, составляющие сегодня предмет конституционно-правового регулирования: народовластие, общественная власть, государственная власть и местное самоуправление.

Предметом конституционного права являются также отношения, выражающие взаимодействие между государством и личностью, основы правового положения личности, основы экономического строя, базовые институты гражданского общества, основные принципы экономической деятельности и форм собственности, социальную структуру общества и ряд других институтов.

Учитывая многогранность конституционного права, выделяют два типа отношений, являющихся предметом конституционного права (схема 1).

Схема 1

Типы отношений — предмет конституционного права



Метод конституционно-правового регулирования. Для формирования любой отрасли права важное значение имеет наличие собственного метода правового регулирования. Предмет и метод регулирования составляют в совокупности главные признаки, свидетельствующие о существовании самостоятельной отрасли права.

Метод конституционно-правового регулирования — совокупность приемов и способов правового воздействия на конституционно-правовые отношения.

Если предмет конституционного права дает представление о том, какие именно отношения регулирует данная отрасль права, то метод показывает, как именно она их регулирует.

В зависимости от характера предписаний, содержащихся в нормах права, выделяются **два основных метода**: императивный и диспозитивный.

Императивный метод — метод властных предписаний, основанный на запретах, подчинении и ответственности.

Для отношений, регулируемых на основе данного метода, характерно неравенство сторон или субординация (например, в системе органов государственной власти).

Диспозитивный метод — метод регулирования отношений между сторонами, основанный на дозволениях и праве выбора поведения субъектами правоотношений, равноправии и координации деятельности (например, институт прав и свобод человека).

Методы в свою очередь подразделяются на **способы правового воздействия (регулирования)**.

Предписание, или позитивное обяывание — способ правового воздействия, суть которого состоит в предписании совершения определенных обязательных и юридически значимых действий на условиях, предусмотренных правовой нормой.

Использование данного метода характерно для определения задач и полномочий государственных органов, закрепления обязанностей человека и гражданина (например, обязанность Президента РФ при вступлении в должность принести народу присягу — ст. 82 Конституции РФ или прекращение главой Российского государства своих полномочий в случае отрешения его от должности — ст. 92 Конституции РФ; обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы — ст. 57 Конституции РФ и др.).

Исполнение предписания означает, что одна сторона должна проявлять активные действия по выполнению возложенных на нее обязанностей, другая вправе требовать их выполнения, а в необходимых,

предусмотренных нормами права случаях использовать меры принуждения для совершения этих действий и привлекать к ответственности. Сам факт уклонения от обязанности нередко является основанием для привлечения к ответственности.

В конституционном праве довольно широко используется способ предписаний, на основе которого определяется система и компетенция органов государственной власти и местного самоуправления, а также отношения между ними; без этого способа невозможно определить двусторонние обязательства государства и личности.

Запрет — способ правового воздействия, выражающийся в запрете совершения определенных действий или бездействия.

В отличие от предписания, обязывающего совершать активные действия, запрет предусматривает уклонение, воздержание от юридически значимых действий, совершение которых влечет негативные для общества последствия или несовместимо с государственно-правовыми ценностями.

Данный способ используется для пресечения действий, нарушающих основы конституционного строя Российской Федерации, государственную целостность и безопасность государства, общества и граждан, права и свободы человека и гражданина и иные государственно-правовые основы Российской Федерации.

Например, согласно ч. 4 ст. 3 Конституции РФ «никто не может присваивать власть в Российской Федерации». В соответствии со ст. 21 Конституции РФ «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию».

В Конституции РФ наибольшее число запретов содержится в главах, посвященных основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина. При этом нарушение запретов влечет, как правило, наиболее серьезный вид юридической ответственности.

Дозволение — способ правового воздействия, выражающийся в разрешении совершения определенных действий или бездействий, которые имеют или могут иметь юридическое значение.

Через дозволение раскрывается диспозитивный метод правового воздействия. Этот метод применяется для регулирования прав и свобод человека и гражданина, наделения других субъектов правоотношений определенными правами и полномочиями, а также для предоставления им правовой возможности поступать по выбору в рамках задаваемой модели поведения (например, право Президента РФ принять или не принимать отставку Правительства РФ, распускать или не распускать Государственную Думу в случаях, предусмотренных ст. 117 Конституции РФ).

Дозволение не означает полную свободу поведения субъекта права. Нередко одновременно с дозволением определяются условия совершения действий или бездействия, которые имеют или могут иметь юридическое значение.

Встречаются как общие условия-принципы, так и конкретные требования.

Так, согласно ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Это общее условие ограничения реализации прав и свобод.

Примером конкретного условия являются положения ст. 39 Конституции РФ, которые определяют, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Таким образом, человек лишь при определенных условиях получает право на данный вид социальной льготы и может либо воспользоваться данным правом, либо отказаться от него.

Наиболее характерным примером установления рамок дозволения является регулирование полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Особенность природы полномочий заключается в том, что они являются одновременно правами и обязанностями.

В большей мере для конституционно-правового регулирования характерно использование императивного метода и способов, основанных на властных началах, при этом конституционное право достаточно широко использует диспозитивный метод правового регулирования.

Другой особенностью конституционно-правового регулирования является нередко встречающаяся *комбинация императивного и диспозитивного методов правового регулирования*, которая просматривается даже в государственно-властных отношениях, в целом основанных на подчинении. Здесь нельзя выявить ту жесткую субординацию, которая наблюдается, к примеру, при анализе методов регулирования в административном праве. Так, государственная власть в Российской Федерации организуется на основе принципа разделения властей, предполагающего относительную самостоятельность и независимость ветвей власти, взаимодействующих между собой в режиме активного партнерства и координации.

Государство не только требует, но и создает условия для надлежащего исполнения гражданином своих обязанностей. К примеру, обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы обеспечивается созданием и функционированием налоговых служб, выполнение гражданином обязанности нести военную службу сопровождается определенной законом деятельностью военных органов и должностных лиц. В этом примере гражданину, в соответствии с Конституцией РФ, должна быть предоставлена возможность заменить военную службу на альтернативную гражданскую (ч. 3 ст. 59 Конституции РФ).

Особенности конституционного права как отрасли российского права: общая характеристика. Современное российское право — это сложная и разветвленная система отраслей, занимающих различное положение и по-разному соотносящихся между собой.

Своими нормами отрасль права закрепляет определенный круг общественных отношений, а также регулирует их с помощью своего правового инструментария, обеспечивает их реализацию. Характер норм отрасли права предопределяет правовую форму функционирования общественных отношений, условия возникновения прав

и обязанностей, гарантии их реализации, содержание юридической ответственности и т. д.

Конституционное право Российской Федерации — фундаментальная отрасль внутригосударственного (национального) публичного права.

Внутри сложной иерархической системы выделяются *фундаментальные (основные) отрасли*, к которым современная юридическая наука относит и конституционное право. Особенность этих отраслей заключается в том, что они полностью «собственными» нормами осуществляют регулирование подведомственного круга общественных отношений; формируют целостный, завершённый механизм правового регулирования; в них закладываются основы других отраслей права.

Публичное право — целая группа отраслей права, в содержании норм которых доминирует публичный, а не частный интерес. Помимо конституционного права, к такому типу принадлежит международное публичное, административное, финансовое, муниципальное, уголовное и ряд других отраслей права. Данные отрасли, так же как и конституционное право, являются государствоведческими.

Закрепляя систему органов исполнительной власти, принципы их деятельности и конституционно-правовой статус, нормы конституционного права определяют тем самым основы правового регулирования отношений, являющихся предметом административного права. Базируясь на этих конституционно-правовых основах, административное право более детально регламентирует организацию и деятельность исполнительных органов государственной власти, их компетенцию и порядок деятельности в различных сферах политической, экономической, социальной и культурно-духовной жизни.

❗ В российской правовой доктрине, как и в близких ей других зарубежных школах юриспруденции, конституционное право признается ведущей (центральной, основополагающей) отраслью в системе других отраслей внутринационального права.

Ведущая роль конституционного права в системе других отраслей внутринационального права обуславливается особой важностью и значимостью общественных отношений, на регулирование которых направлено конституционное право Российской Федерации как система правовых норм: общественный и государственный строй; положение личности в общественной и государственной жизни; принципы взаимоотношений личности, общества и государства.

Особое место конституционного права в системе отраслей российского права проявляется в том, что оно:

- охватывает регулированием общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности → определяет характер политических, экономических, социальных, духовных и культурных отношений в конкретном государстве и обществе;
- универсально → особенность характера предмета конституционно-правового регулирования, к которому относятся не только вопросы организации государственной власти, но и основы общественного строя, а также положение личности в обществе и государстве;
- объединяет все правовые нормы, предопределяющие тип конституционного строя и государственно-правового режима конкретного государства и общества, → проявляется принципиальный характер конституционного права как права учредительного типа.

Именно поэтому основополагающим источником данной отрасли права является основной закон государства и общества — **конституция**, на основе которой принимаются все другие важнейшие нормативные правовые акты, также являющиеся источниками конституционного права.

К нормам российского конституционного права относятся все положения Конституции, а также юридические нормы, содержащиеся в других видах нормативных правовых актов в части регулирования отношений по поводу взаимодействия личности с обществом и государством, осуществления публичной и государственной власти в Российской Федерации. При этом мера конституционно-правового регулирования неодинакова в различных сферах. Если в экономической,

социальной, культурной и духовной областях конституционное право определяет лишь основы, то в политической сфере (сфере публичной власти) конституционно-правовое регулирование значительно шире и детальнее.

Особенные черты конституционного права как ведущей отрасли права прослеживаются также в ее функциях (схема 2).

Схема 2



Учредительная функция → конституционное право как отрасль объединяет все правовые нормы, которые предопределяют тип конституционного строя и правового режима конкретного государства и общества.

Государствообразующая функция → конституционное право устанавливает правовые основы государственной власти, формируя ее модель, систему органов; определяет принципы и режим функционирования, основную компетенцию и базовые процедурные правила реализации полномочий органами государственной власти.

Координирующая функция → конституционные нормы, закрепляя основы конституционного строя, а также регулирования основных прав и свобод, являются базовыми для других отраслей права, общими принципами, правилами и правовыми стандартами, которые должны соблюдаться и учитываться в текущем отраслевом законодательстве.

Объектом конституционно-правового регулирования являются не только отношения по поводу осуществления публичной власти. Наряду с государственно-правовыми конституционное право выполняет также такие важнейшие функции, как социальная и гуманистическая (гуманитарная).

Социальная функция → на конституционно-правовом уровне определяются отношения, составляющие основы экономического и социального строя, гражданского общества (формы собственности, принципы экономической деятельности и т. д.); механизмы взаимодействия между государством и личностью, социальной системы общества и других важнейших институтов общественного развития.

Гуманистическая функция → в правовом документе высшей юридической силы — Основном законе государства — определяется роль и место личности в государстве и обществе, гарантируются права и свободы. Гуманистическая сущность конституционного права составляет идейную основу его формирования и развития.

Гуманистическое предназначение конституционного регулирования отражено не только в Конституции Российской Федерации, но и в конституциях многих зарубежных стран. Традиции гуманизма исходят, в частности, из принципов французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г., Билля о правах США 1789 г. и из других первых правовых документов в области прав и свобод человека.

Гуманистическая функция присуща и всем другим отраслям права, однако конституционное право как никакая другая отрасль играет существенную роль в юридическом обеспечении гуманизма конкретного государства и общества.

1.2. Наука и учебная дисциплина конституционного права Российской Федерации

Понятие и предмет науки конституционного права Российской Федерации. Развитие любой отрасли права осуществляется на научной основе.

Правовая наука как система знаний (теорий, доктрин и гипотез), отражающих закономерности развития правовых явлений и процессов, является катализатором совершенствования правового регулирования и правовых отношений, реализации правовых норм и институтов.

Наука конституционного права — составная часть системы юридических наук, которые в свою очередь входят в более широкую систему общественных наук.

Цель, предмет и метод исследования составляют основные признаки, идентифицирующие науку, определяют содержание и систематизацию знаний.

Исходя из целей, предмета и методов исследования, **юридические науки разграничиваются** на общетеоретические, исторические, отраслевые, сравнительно-правовые, прикладные. Наиболее многочисленную часть в системе юридических наук составляют *отраслевые науки*, предметом которых являются одноименные отрасли права. Такие науки возникают одновременно с появлением отрасли права, их задача — научное обслуживание конкретных отраслей права.

Наука конституционного права относится к отраслевым наукам, так как ее предметом является одноименная отрасль конституционного права.

Наука конституционного права изучает действующее конституционное право, его историю, теорию, тенденции и перспективы развития. Она исследует также особенности и тенденции развития самой науки о данной отрасли.

Наука конституционного права:

- исследует предмет, составные элементы системы (норм, институтов, подотраслей и конституционно-правовых отношений) отрасли конституционного права;
- изучает закономерности и эффективность их возникновения, функционирования и развития;
- раскрывает присущие конституционному праву функции;
- формулирует основные понятия и категории, а также направлена на осуществление иных исследовательских задач, связанных с данной отраслью права.

Одна из главных задач науки конституционного права — раскрытие закономерностей возникновения, функционирования и развития одноименной отрасли, формирование правовых концепций о конституционном праве, адекватных современному развитию цивилизации и отдельных стран.

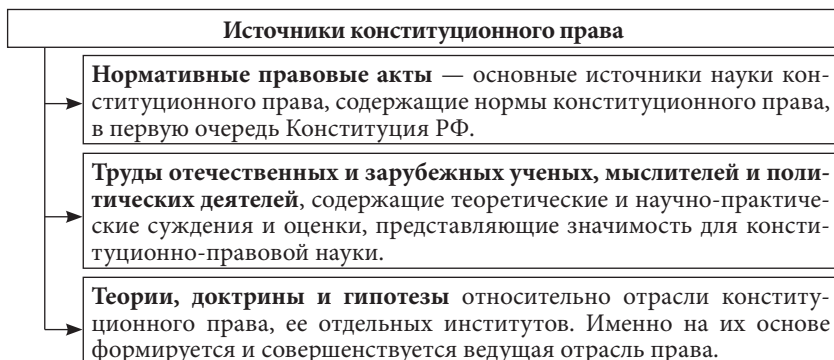
Наука конституционного права изучает как конституционно-правовую материю — нормы и институты, так и процессы, связанные с реализацией последних, правовые отношения и формы реализации норм конституционного права. С этой целью анализируется деятельность государственных органов, формы и способы их взаимодействия, механизм взаимоотношений между личностью и государством, между социальными организациями и государственными органами и т. д.

Предмет науки конституционного права шире, чем предмет одноименной отрасли. Наряду с предметом отрасли наука изучает также непосредственно знание об этой отрасли. Она анализирует историю формирования и развития знаний (теории, концепции, доктрины, гипотезы и их эволюцию).

Источники науки конституционного права Российской Федерации. Исследования науки конституционного права опираются на широкую систему источников, которые охватывают самые разнообразные каналы и ресурсы научного познания (схема 3).

Схема 3

Источники конституционного права



Наука конституционного права выявляет и обосновывает концептуальный смысл, содержание и значимость положений, содержащихся в нормативных правовых актах, выявляет взаимосвязи между ними и вносит предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования.

Разнообразие трудов, их противоречивость, различная методологическая основа анализа не препятствуют, а наоборот, способствуют развитию науки, выявлению того круга проблем и аспектов, изучение которых позволяет приблизиться к позитивным знаниям и открытиям, а в итоге — к совершенствованию отрасли конституционного права. Критическое осмысление трудов обогащает науку и развивает процесс познания.

Теории, доктрины и гипотезы весьма разнообразны применительно к отрасли конституционного права, ее отдельных институтов. Именно на их основе формируется и совершенствуется ведущая отрасль права.

Теории — сформировавшиеся учения, основанные на логическом и эмпирическом объяснении, подкрепленном соответствующими доказательствами, опытом исследования и практикой реализации.

Теории играют долговременную и созидательную роль в формировании, развитии и совершенствовании отрасли права. Например, неопределимое значение для отрасли конституционного права имеют теории конституционализма, непосредственной демократии, народного представительства, естественных прав и свобод, парламентаризма, местного самоуправления и ряд других.

Доктрина — утверждение, распространение, а иногда и насаждение (навязывание) идей, составляющих ее смысл и содержание, с целью применения в практической деятельности.

Доктрина играет промежуточную роль между теорией и практикой.

В качестве яркого примера идеологической и политической пристрастности можно привести доктрину диктатуры пролетариата,

положенную в основу формирования государства и права в первые годы советской власти. Другой пример — доктрина руководящей роли коммунистической партии, применяемая при построении государственного и общественного строя в социалистических странах.

Научная оправданность доктрины доказывается результатами процесса ее воплощения. В случае успешной и долговременной реализации доктрина может приобрести характер теории. Вместе с тем, следует учитывать, что доктрина, оправданная для одного государства, отличающегося с точки зрения истории, национальных особенностей, культуры и политической ситуации, может быть неприменима для другой страны.

При формировании теорий и доктрин важную роль может сыграть выдвигаемая на проверку гипотеза, которая, как и доктрина, способна развиваться в теорию, а может остаться умозрительным заключением (предположением).

Гипотеза — предположение об определенном конституционно-правовом знании.

Наукой конституционного права выдвигались самые разнообразные гипотезы, находившие как своих сторонников, так и противников, получившие признание и отвергнутые со временем. Среди тех, которые получили в дальнейшем дополнительное обоснование, все большее признание и внедрение, можно назвать предположения о наименовании отрасли — конституционное право, выделении процессуальных норм конституционного права, наличии института конституционно-правовой ответственности.

Практика: юридическая и научная.

Юридическая практика — правотворческая, правоприменительная и судебная деятельность государственных органов и должностных лиц, юридически значимое поведение (действие и бездействие) других субъектов конституционно-правовых отношений.

Наука не смогла бы должным образом выполнять свои задачи и развиваться, если бы не изучала процессы принятия и реализации норм конституционного права; конкретную деятельность государственных органов, в том числе судов, по применению конституционно-правовых норм; их исполнение, соблюдение и использование гражданами и другими субъектами конституционно-правовых отношений. Поэтому изучение и анализ юридической практики — важное условие успешного развития науки конституционного права.

Для современной России характерно *повышение роли судебной практики*. В институциональном смысле это выражается в том, что наряду с судами общей юрисдикции и арбитражными судами в России в настоящее время функционируют органы конституционного правосудия — Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Иски граждан по защите их прав в судах, жалобы на действия должностных лиц в вышестоящие органы государственной власти и в судебные инстанции. В последние годы наблюдается тенденция роста такого рода заявлений физических и юридических лиц, а также возрастания активности российских граждан в целом по защите своих прав и свобод. Это открывает новые возможности для научных исследований в области конституционного права.

Значительный импульс повышению уровня науки придают научные дискуссии и полемики, обсуждения научных проблем на конференциях, симпозиумах, семинарах и других собраниях научных кругов.

Научная практика в области конституционного права России богата событиями и результатами, которые воплощаются в соответствующих печатных материалах и рекомендациях ученых для субъектов конституционных правоотношений, формирующих и реализующих нормы конституционного права.

Методы науки конституционного права Российской Федерации. Важным инструментом познания любой науки является метод исследования.

Метод исследования — путь и способы познания, совокупность приемов и операций практического и теоретического освоения действительности, определенным образом упорядоченная деятельность с целью познания существующих или добывания новых знаний.

Для современной юриспруденции характерна широта методов исследования. Как и другие отрасли знаний, наука конституционного права использует богатый набор методов, с помощью которых достигаются результаты исследования.

В любой науке выделяются *общие (общенаучные) и специальные методы исследования*.

Общенаучная методология универсальна. К *общим методам* относятся:

- метод системного анализа;
- диалектический метод (философские методы);
- метод социологического анализа и конкретно-социологические методы;
- методы кибернетического и математического моделирования и др.

Диалектический метод расширяет познавательный процесс благодаря осмыслению категорий и явлений в их всеобщей связи, становлении и постоянном развитии.

Метод системного анализа позволяет рассматривать структуру всей отрасли как систему, состоящую из взаимосвязанных элементов.

Наука конституционного права широко применяет *метод системного анализа*. Сама отрасль конституционного права рассматривается как система, в рамках которой изучается структура, составные элементы, их соотношение и взаимосвязи, основные функции. В качестве подсистем рассматриваются отдельные институты и подотрасли конституционного права. С позиций системного подхода рассматривается также место отрасли конституционного права в общей системе права.

В рамках современных общественных наук широко применяются *метод общего социологического анализа и конкретно-социологические*

методы (статистический метод, анкетирование, опрос общественного мнения, социальный эксперимент и пр.), с помощью которых на основе количественного анализа и сбора фактов изучаются общественное мнение и его динамика, прогнозируется развитие тех или иных процессов и явлений, а также проверяется правильность выбора того или иного действия.

В каждой науке, исходя из особенностей предмета исследования, имеются свои собственные, ***специальные методы научного анализа***.

Основу правового исследования в юридических науках составляет *метод формально-юридического анализа*, на базе которого анализируются содержание и условия реализации правовых норм и институтов. Наука конституционного права так же, как и другие юридические науки, широко использует данный метод, с помощью которого исследуется содержание и смысл конституционно-правовых норм. Данный метод иногда называется формально-догматическим, поскольку он направлен на раскрытие догмы права. Определенная абсолютизация роли и значения данного метода, свойственная юридическому позитивизму, постоянно является предметом критики. Большинство ученых справедливо отмечали в прошлом и подчеркивают в настоящее время необходимость применения формально-юридического анализа в сочетании с другими методами.

Важную роль в науке конституционного права играет ***метод сравнительно-правового (компаративного) анализа, или сравнительно-правовой метод*** — способ решения поставленной исследовательской задачи путем сравнения правовых исследований.

Применительно к конституционному праву роль сравнительно-правового метода выражается в сопоставительном анализе конституционно-правовых норм, регулирующих однородные сферы общественных отношений в различных странах. Данный метод позволяет выявить наиболее эффективные модели конституционно-правового регулирования и реализации норм конституционного права.

Основной задачей сравнительно-правового анализа является не простое описательное сопоставление общего и особенного в конституционном праве государств, а установление прогрессивного опыта и перспектив его применения. В результате вырабатываются

рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его реализации в конкретных странах, в содружествах государств и в мире в целом.

Наукой конституционного права в сравнительном плане оцениваются нормативные правовые акты различных стран, происходит заимствование лучших сторон конституционно-правового регулирования в той мере, в какой это приемлемо для правовой культуры России.

Например, в процессе разработки и принятия Конституции РФ 1993 г. широко использовался опыт конституционного регулирования целого ряда стран (в частности, Германии, Франции, США и др.). При учреждении Конституционного Суда РФ и принятии федерального закона о данном судебном органе в значительной степени был заимствован опыт правового регулирования и деятельности Конституционного суда Германии.

Изучение закономерностей формирования и развития конституционного права невозможно без применения **метода историко-правовых исследований**. Национальные особенности отрасли конституционного права каждой страны обусловлены прежде всего ее историей формирования и развития последней. Конституционно-правовые традиции и правовая культура, конституционное правосознание граждан и уровень развитости конституционного строя познаются лишь через исследование истории конкретной страны, тех событий, которые обусловили ее современное конституционное состояние.

Наука конституционного права изучает историю развития конституций и текущего конституционно-правового законодательства, эволюцию научных взглядов с учетом закономерного изменения государственной и общественной жизни. В частности, на современном этапе в отечественных научных кругах происходит переоценка теории и истории развития государственного (конституционного) права дореволюционной (досоветской) России. Нигилизм науки советского периода в отношении исторического прошлого успешно преодолевается современными учеными, проводящими исследования в области конституционного права России.

Исторический метод не должен переоцениваться наукой конституционного права. В истории России немало примеров использования данного метода в качестве орудия реакции, когда догматическая ссылка на исторический опыт приводила к отрицанию объективно созревших преобразований. Недопустим и отрицающий историческое наследие радикализм, поскольку он несет разрушение и хаос в развитие конституционно-правовых отношений.

Современная наука конституционного права не ограничивается формально-юридическим (позитивистским) анализом собственно правовой материи — норм конституционного права, конституционно-правовых отношений и институтов. Наукой конституционного права исследуются и так называемые фактические отношения, отражающие состояние реализации конституционного права. Такой анализ осуществляется на основе *методов социологического правового анализа, конкретного социально-правового (конкретно-социологического) исследования*.

При использовании данных методов изучаются сферы, в которых происходит реализация норм конституционного права, выявляются условия, воздействующие на развитие правового сознания, мотивы поведения граждан и других субъектов конституционно-правовых отношений. Сбор эмпирического материала и его обработка позволяют изучать эффективность конституционного права. Результаты таких исследований заставляют искать пути совершенствования норм конституционного права.

Наряду с традиционно простыми социологическими методами правового анализа применяются и более сложные методы исследования, в частности *социально-правовой эксперимент*.

Так, во второй половине 1990-х гг. Министерство РФ по региональной политике и федеративным отношениям проводило в регионах (в субъектах РФ и на территориях местного самоуправления) социально-правовые эксперименты с целью выявить эффективность действия законодательства о местном самоуправлении. Результаты экспериментов позволили разработать соответствующие рекомендации по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Понятие, структура и основное содержание учебной дисциплины конституционного права Российской Федерации. Конституционное право как учебный курс является базовой учебной дисциплиной. Знания этой дисциплины необходимы специалистам в области государственоведения и юриспруденции для понимания основ и сущности государственно-правовой материи, механизмов ее функционирования в политической и общественной жизни страны.

Конституционное право преподается во всех юридических вузах и на всех юридических факультетах. Объем и содержание данной учебной дисциплины каждое учебное заведение определяет самостоятельно.

В советский период рассматриваемая дисциплина преподавалась как государственное право, в рамках которого изучались лишь основные институты одноименной отрасли без акцентирования внимания на общетеоретических и компаративистских проблемах конституционализма. Некоторые общие вопросы конституционного права, основанные, в частности, на компаративистском подходе (например, теория конституции, основы конституционного строя, трактовка принципов государственной власти и государственного устройства), разрабатывались теорией государства и права.

Попытка разграничить общую и особенную часть государственного (конституционного) права предпринималась еще в дореволюционную эпоху. Видные государственоведы конца XIX — начала XX вв. выделяли в данной отрасли права две части: общую и особенную.

Выделение общего государственного права было характерно для учебников Б. А. Кистяковского, М. М. Ковалевского, Ф. Ф. Кокوشкина. Можно сказать, что к началу XX в. такая позиция стала доминирующей: дореволюционная школа государственоведов признала систематизацию государственного (конституционного) права на основе его деления на общую и особенную части и придерживалась ее.

Более активно понятие «конституционное право» стало использоваться советскими учеными в 1960-е гг. Хотя широкого распространения такая позиция тогда не получила, вопрос о конституционном праве стал восприниматься как научная проблема.

Наиболее развернутая дискуссия о том, как следует называть данную отрасль права (конституционное или государственное), возникла

в начале 1970-х гг., долгое время оставалась острой и, казалось, приобретала характер вечной, по образному выражению ряда советских ученых. Основная проблема была связана с различными подходами к предмету правового регулирования и вопросу о значимости рассматриваемой отрасли права в определении существенных сторон общественного и государственного строя. В качестве аргумента в споре приводился и такой формальный момент, как отражение в наименовании отрасли ее основного источника.

Примерно с конца 1980-х — начала 1990-х гг. в юридической науке стала оформляться новая **доктрина о системе конституционно-правовых ценностей**, взглядов на политическую организацию общества. Происходит постепенный переход от доминировавшего государственного (этатистского) права к праву конституционному.

Предпосылки массового перехода на использование наименования отрасли «конституционное право» были созданы с принятием новой Конституции РФ 1993 г., в которой не упоминаются содержащиеся ранее в Основных законах СССР и РСФСР термины «государственный строй» или «государственное устройство». Первая глава Конституции РФ называется теперь «Основы конституционного строя».

! В современный период развития конституционного (государственного) права большинство российских государствоведов остановилось на термине «конституционное право», что свидетельствует о трансформации взглядов российской школы государствоведения и более прочном утверждении доктрины конституционализма. В соответствии с этими взглядами в рамках учебной дисциплины изучается непосредственно «Конституционное право Российской Федерации».

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте понятие и раскройте основные особенности конституционного права как отрасли российского права.
2. Раскройте место конституционного права Российской Федерации в системе отраслей российского права.

3. Перечислите и раскройте методы конституционно-правового регулирования.
4. Дайте понятие и сформулируйте основные задачи науки конституционного права Российской Федерации.
5. Перечислите и кратко охарактеризуйте источники науки конституционного права Российской Федерации.
6. Назовите методы исследования, используемые в науке конституционного права Российской Федерации.

■ ГЛАВА 2. Система конституционного права Российской Федерации

- ♦ Конституционное право (как отрасль права)
 - ♦ Специфика норм конституционного права
 - ♦ Классификация норм конституционного права Российской Федерации
-

2.1. Конституционно-правовые нормы Российской Федерации: понятие, виды и особенности

Система отрасли конституционного права в каждой стране формируется исходя из традиций правовой культуры, особенностей и уровня конституционного развития. Вместе с тем, существуют общие закономерности систематизации отрасли.

Конституционное право, являясь частью правовой системы конкретного государства, в свою очередь имеет характер сложно организованной отрасли, обладающей всеми признаками системы и структурируемой на элементы.

Конституционное право (как отрасль права) — большой и разнообразный массив правовых норм. Это не простая совокупность норм, а внутренне организованная система, первичные элементы которой — правовые нормы — выстраиваются во взаимосвязанные группы, образуя институты и подотрасли, а их реализация порождает правоотношения с определенным составом участников или субъектов конституционных правоотношений.

Конституционное право состоит из значительного числа правовых норм, разнообразных по содержанию, субъектам правоотношений и объекту праворегулирования. По сравнению с другими отраслями нормы конституционного права сложнее структурировать, так как наряду с традиционными встречаются нормы-принципы, нормы-цели, нормы-декларации, нормы-задачи и другие нетипичные нормы.

В отрасли конституционного права как системы можно выделить три типа элементов: структурообразующие, функциональные и формальные.

Структурообразующие элементы отражают собственно архитектуру отрасли. Их композиция складывается из трех уровней: нормы права — институты — подотрасли. Первичными элементами структуры отрасли права являются правовые нормы, которые, группируясь по определенному признаку, обусловленному видом регулируемых отношений, объединяются в комплексы, называемые институтами, а последние в свою очередь могут группироваться в подотрасли.

Функциональные элементы характеризуют систему в действии. Основной выразитель этих начал системы — конституционно-правовые отношения, формирующиеся под воздействием правовых норм, институтов и подотраслей.

Формальные элементы выражаются в источниках конституционного права, содержащих нормы права и в определенных видах актов целостные институты и подотрасли.

Первичный элемент отрасли конституционного права — ее нормы.

Конституционно-правовые нормы — общеобязательные правила поведения, определяющие границы возможного и дозволенного у субъектов конституционных правоотношений и регулирующие общественные отношения, составляющие предмет данной отрасли.

Признаки и виды конституционно-правовых норм. У норм конституционного права есть как общие со всеми другими видами норм признаки, так и специфические, присущие только нормам данной отрасли.

Для норм конституционного права характерны все признаки юридических норм, присущие данному виду правил поведения и характерные для любой отрасли права, то есть безотносительно к их отраслевой принадлежности. Такие качества называются *общими признаками нормы права*: общеобязательность; установление государством; обеспечение реализации с помощью системы государственных гарантий;

защита специальными государственно-правовыми средствами, в том числе путем принуждения, и т. д.

Наряду с общими чертами нормам **конституционного права присущ ряд специфических признаков**, определяемых характером предмета конституционного права (таблица 1).

Таблица 1

Специфика норм конституционного права

Признак/Особенность	Содержание
Степень важности	Нормы обладают особой значимостью и регулируют наиболее важные общественные отношения, относящиеся по своей природе к публичным. Особо выделяются среди них такие фундаментальные сущностные отношения, как основы государственного и общественного строя, основы взаимоотношений личности и государства.
Содержание и субъект	Регулируя широкий круг общественных отношений, нормы рассчитаны на всех правоприменяющих субъектов, независимо от вида правоотношений, участниками которых последние являются. Иначе говоря, субъекты конституционно-правовых отношений одновременно могут быть сторонами гражданско-правовых, административно-правовых, трудовых и иных правоотношений.
Особые источники	Основополагающие, наиболее значимые нормы содержатся в особом акте, обладающем высшей юридической силой в системе источников права, — в Конституции РФ. Нормы конституционного права содержатся и в таких специфических правовых актах, как декларации, постановления Конституционного Суда РФ, Федеративный договор, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Юридическая сила	Значительная часть норм конституционного права — те, которые содержатся в Конституции РФ, обладают высшей юридической силой; особой юридической силой обладают и постановления Конституционного Суда РФ, стоящие над всеми другими видами правовых актов, за исключением Конституции РФ.
Своеобразие (особенность) видов	В конституционном праве значительно больше общерегулятивных норм, нежели в других отраслях права. Сравнительно большой удельный вес норм общего характера не только не исключает, но и предполагает издание на их основе других норм, разъясняющих, конкретизирующих и развивающих общие нормы конституционного права.
Учредительный характер предписаний, которые содержат нормы	Нормы, во-первых, закрепляют тип государственного и общественного строя, во-вторых, устанавливают обязательный для создания всех других правовых норм порядок: определяют систему права и формы основных нормативных правовых актов, порядок их принятия и опубликования, государственное устройство, систему государственной власти, компетенцию государственных органов и т. д.
Степень обязательности	Сочетание императивного (повелительного) характера правового регулирования с дозволительным, широко используемым в конституционном праве при определении и регулировании прав и свобод человека и гражданина.
Структура	Обычно норма конституционного права содержит лишь гипотезу и диспозицию, либо только диспозицию. Лишь в отдельных случаях можно встретить все три элемента, включая санкцию.
Особый механизм реализации	Для многих конституционно-правовых норм реализация подразумевает возникновение не конкретных правоотношений, а особого вида отношений общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов РФ в составе Российской Федерации).

Продолжение табл. 1 ►

Продолжение табл. 1

Специфика субъектов	Особые субъекты, на регулирование отношений между которыми данные нормы направлены: <ul style="list-style-type: none">• народ,• государство,• нации и народности,• составные части России — субъекты РФ,• муниципальные образования,• представительные (законодательные) органы государственной власти.
Тесная связь норм права с нормами нравственности	Использование нравственных категорий вполне оправдано, если принимать во внимание гуманистическую направленность конституционно-правового регулирования

В конституционном праве встречаются *особые нормы общего характера*: нормы-дефиниции, нормы-декларации, нормы-принципы, нормы-задачи (нормы-цели), нормы-программы, нормы-разъяснения, дескриптивные нормы, нормы-справки, нормы-символы.

Нормы-декларации содержатся, например, в преамбуле Конституции РФ; широко используются в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», регулирующей основы конституционного строя. В статье 1 Конституции РФ закреплена норма-декларация о том, что Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, а в ст. 2 в виде нормы-декларации высшей ценностью провозглашаются права и свободы человека.

Нормы-принципы, содержащиеся в вышеназванной гл. Конституции РФ, закрепляют приверженность Российской Федерации идеям народного суверенитета, государственного суверенитета, верховенства права, правового государства, федерализма, равноправия форм собственности, разделения властей и т. д. (ст. 3–5, 8, 10 и др.).

Некоторые подобные нормы расшифровываются через систему других, более частных норм-принципов. Например, действие принципа

федерализма в Российской Федерации основано на принципах государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации, равноправии субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ст. 5 Конституции РФ).

Нормы-разъяснения и нормы-дефиниции направлены на раскрытие сущности и основного содержания регулируемых отношений, объекта, предмета, субъекта права и т. д.

Например, в ст. 1 Конституции РФ содержится норма-разъяснение о том, что понятия «Российская Федерация» и «Россия» равнозначны.

Такого рода нормы редко встречаются в конституционном праве и, как правило, отражают специфические, чаще всего исторические, культурные, национальные особенности развития страны.

Существует особая категория норм-разъяснений о времени применения тех или иных положений. В разделе 2 Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» содержатся разъяснения о порядке применения и действия различных нормативных правовых актов, принятых до вступления в силу нового основного закона страны, о порядке и сроках деятельности, а также о полномочиях органов государственной власти, избранных или сформированных до принятия Конституции, и др.

Особую роль в системе норм конституционного права играют *нормы-дефиниции (нормы-определения)*, с помощью которых вносится ясность в понимание основных публично-правовых институтов, учреждений, органов, организаций и иных категорий и терминов конституционного права.

Так, ст. 94 Конституции РФ содержит норму-дефиницию – определение Федерального Собрания РФ. В ней предусмотрено, что «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации».

Значительное число норм-определений содержится в избирательном законодательстве Российской Федерации; например, в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) можно найти нормы-дефиниции, дающие понятие выборов, избирательного права, избирательных округов, избирательных комиссий и т. д. (ст. 2).

В конституционном праве встречается немало *норм-целей, норм-задач, норм-программ*. В частности, в ст. 7 Конституции РФ формулируется не только определение России как социального государства, но и устанавливается положение о том, что политика Российской Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В статье 20 Конституции РФ ставится задача отмены в будущем смертной казни. В этой статье речь идет только о возможности (а не задаче) отмены смертной казни в будущем. Рассматривать ее как задачу, думаю, не совсем точно в качестве исключительной меры наказания.

Современное российское конституционное право свободно от норм-целей и норм-программ, содержащих идеологические установки построения социализма и коммунизма. Ранее такие нормы были широко представлены в советских конституциях, а также в конституциях социалистических стран и стран социалистической ориентации.

Конституция содержит и такой редкий вид, как *дескриптивные нормы*. Так, в ст. 65 Конституции РФ описана структура, или состав, России как федерации, которая состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

В конституционном праве можно встретить еще одну интересную разновидность — *нормы-символы*. В российском конституционном праве нормы-символы, как правило, употребляются в сочетании с нормами-дефинициями.

В качестве примера можно привести Федеральные конституционные законы: от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской

Федерации», от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации». Так, в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации» определено: «Государственный герб Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Государственный герб Российской Федерации представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и — над ними — одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла — скипетр, в левой — держава. На груди орла, в красном щите, — серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона...».

Описание государственного герба одновременно сопровождается литературным освещением символов, характеристикой их образов и значимости, обусловленной историческими традициями.

Примеры норм-символов можно также найти в конституциях (уставах) и законах субъектов РФ.

Структура норм конституционного права. Для большинства конституционно-правовых норм не характерна традиционная трехчленная структура правовой нормы: гипотеза, диспозиция и санкция.

Как правило, санкции в отношении нарушения диспозиции нормы конституционного права содержатся в нормах других отраслей права. На этот счет в конституционно-правовой норме, как правило, делается отсылка.

Так, «сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом» (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ). Согласно ст. 41 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации

несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими законами». В соответствии со ст. 40 государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения ими указанного Федерального закона, а также других законов об отдельных видах общественных объединений, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством Российской Федерации.

Немало санкций можно найти в Уголовном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях, устанавливающих соответствующую уголовную и административную ответственность за нарушение правил, предусмотренных нормами конституционного права (например, наказания за преступления против государственной власти, административная ответственность за правонарушения, посягающие на установленный порядок управления).

Примеры санкций, содержащихся непосредственно в нормах конституционного права:

- отрешение Президента РФ от должности (ст. 93 Конституции РФ);
- досрочный роспуск Государственной Думы (ст. 109);
- приостановление решений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (ст. 85 Конституции РФ);
- досрочный роспуск законодательных (представительных) органов субъектов РФ и отрешение от должности высших должностных лиц субъектов федерации (ст. 9 и 19 и Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В качестве разновидности конституционно-правовой ответственности можно привести также признание решениями Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ неконституционными актов, подпадающих под конституционный судебный контроль.

Механизм реализации норм конституционного права включает издание на их основе других нормативных правовых актов, через положения которых, собственно говоря, и обеспечивается реализация конституционно-правовых норм, а также норм других отраслей права. В связи с этим среди норм конституционного права можно встретить немало *отсылочных норм*. Чаще всего осуществляется отсылка на федеральный конституционный закон, федеральный закон или закон.

К примеру, «чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом» (ч. 2 ст. 56 Конституции РФ). Согласно ч. 4 ст. 37 Конституции РФ «признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку». В соответствии с ч. 1 ст. 39 Конституции РФ «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

Наибольшее количество ссылок на федеральный закон или просто на закон содержится в гл. 2 Конституции РФ, посвященной правам и свободам человека и гражданина. Встречаются отсылочные нормы и в других главах Конституции РФ, например, в гл. 3, регулирующей федеративное устройство.

Так, согласно ч. 3 ст. 75 «система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом», а в соответствии с ч. 4 этой же статьи «государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе».

Конституция РФ и федеральные законы делают отсылки и на другие виды актов.

Например, устанавливается, что вопросы внутреннего распорядка деятельности Государственной Думы и Совета Федерации регулируются регламентами палат (ч. 4 ст. 101 Конституции РФ). «Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации» (ч. 2 ст. 62 Конституции РФ).

Использование нравственных категорий вполне оправдано и должно только приветствоваться, если принимать во внимание гуманистическую направленность конституционно-правового регулирования. Среди наиболее ярко выраженных совпадений нравственных и юридических норм можно назвать положения преамбулы и ст. 21 и 59 Конституции РФ.

Содержание преамбулы наполнено нормами нравственности и нравственными категориями: «общая судьба на земле», «гражданский мир и согласие», «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость», «обеспечить благополучие и процветание России», «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущим поколениями». В статье 21 Конституции РФ устанавливается: «Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления». Нравственная категория «достоинство» получает в данном случае конституционно-правовую защиту. В части 1 ст. 59 Конституции РФ защита нашего Отечества признается не только обязанностью, но и долгом гражданина Российской Федерации.

Классификация норм конституционного права Российской Федерации. Особенности норм конституционного права обнаруживаются и в их классификации. Все конституционные нормы едины с точки зрения их основного назначения, роли и места в механизме правового регулирования. Классификация заключается в подразделении норм на отдельные виды в соответствии с принятыми критериями,

выражающими совокупность родственных признаков, в целях наилучшего изучения и использования их регулятивных качеств.

Конституционно-правовые нормы могут быть подразделены по различным основаниям.

1. По юридической природе и степени обязательности предписаний выделяются:

нормы императивные → повелительно предписывается правило поведения — положения, регулирующие полномочия органов государственной власти, обязанности граждан Российской Федерации, а также определяющие обязательства по осуществлению каких-либо действий. Например, в соответствие со ст. 87 и 88 Конституции РФ Президент РФ обязан незамедлительно сообщать палатам Федерального Собрания РФ о введении военного или чрезвычайного положения по предусмотренным конституционными нормами основаниям;

нормы диспозитивные → предоставляется возможность выбора того или иного поведения — нормы, закрепляющие права и свободы граждан. Граждане Российской Федерации могут воспользоваться предоставленными им правами и свободами, а могут отказаться от них, за исключением тех, которые одновременно являются и обязанностями (например, право и обязанность воспитывать детей).

2. По функциональному назначению разграничиваются:

материальные нормы → регулируют содержание правил поведения (действий и бездействия), т. е. отвечают на вопрос, что можно или нужно делать или не делать;

процессуальные нормы → определяют формы и процедуры реализации правил поведения и отвечают на вопрос: как можно или нужно действовать или бездействовать.

Несмотря на преобладание в конституционном праве материальных норм, процессуальные нормы обнаруживаются практически во всех разделах Конституции РФ, например, в целом ряде статей, определяющих порядок реализации прав и свобод (ч. 2 ст. 22; ч. 2 ст. 23; ст. 25, 26, 33; ч. 3 ст. 35; ч. 3 ст. 40; ч. 3 ст. 43; ч. 2 ст. 45 и др.). Процессуальный характер присущ некоторым конституционным нормам, регулирующим: федеративное устройство (ч. 2 ст. 65; ч. 2–5 ст. 66; ч. 2, 3 ст. 67 и др.); порядок осуществления Президентом РФ своих полномочий

и процедуру отрешения его от должности (ст. 80, 92 и др.); порядок формирования и деятельности палат Федерального Собрания РФ; порядок принятия федеральных законов и порядок роспуска Государственной Думы (ч. 2 ст. 95; ч. 2 и 3 ст. 99; ст. 100, 101, 104–109) и др.

В отличие от ряда других, так называемых бинарных, отраслей права, где материальные и процессуальные нормы объединяются в различные, хотя и тесно взаимосвязанные отрасли права (уголовное и уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное, административное и административно-процессуальное), конституционное право представляет единство материальных и процессуальных норм.

Преобладание в конституционном праве материальных норм не умаляет значимости содержащихся в нем норм процессуальных. Именно посредством последних обеспечивается реализация материальных норм конституционного права.

3. По методу правового регулирования (по способам правового воздействия на соответствующие общественные отношения) нормы конституционного права разграничиваются на управомочивающие, обязывающие и запрещающие:

Управомочивающие нормы → наделяют субъектов правоотношений юридическими благами, т. е. определяют права и свободы, полномочия и условия их реализации. Например, согласно Конституции РФ:

— каждый в Российской Федерации имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);

— неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23);

— право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства, выезжать за пределы Российской Федерации и возвращаться обратно (ст. 27) и т. п. Управомочивающие нормы составляют основу правового регулирования прав и свобод человека и гражданина, прав народа, субъектов РФ, местного самоуправления и других субъектов конституционного права, наделяемых правами и полномочиями;

Обязывающие нормы → принуждают к осуществлению определенных действий или бездействия. Например, обязанности каждого платить установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ), сохранять природу и окружающую среду (ст. 58 Конституции РФ),

обязанности граждан Российской Федерации защищать Отечество. Обязывающие нормы необязательно возлагаются только на конкретных физических или юридических лиц, индивидов или органы.

Обязывающие нормы могут быть обращены и к более абстрактным субъектам права, например к государству, народу, нации, территории. Так, в соответствии со ст. 2 Конституции РФ «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»;

Запрещающие (запретительные) нормы → устанавливают запреты, т. е. предписывают воздерживаться от определенных действий (бездействия), определяют факты, которые служат препятствием для применения норм права. В частности, ч. 4 ст. 3 Конституции РФ предусматривает: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону». В соответствии со ст. 21 Конституции РФ никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Слово «запрещается» нередко используется напрямую. Так, согласно ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

4. По времени действия выделяются:

нормы постоянные, не ограниченные сроком действия,

нормы временные, действующие только в определенные периоды (например, во время чрезвычайного или военного положения, на срок действия договора и т. д.).

5. По территории действия нормы конституционного права классифицируются на:

общенациональные, общегосударственные → действуют в масштабах всей страны;

нормы региональные → действуют на территории отдельных регионов, субъектов федерации, автономий;

нормы муниципальные, или **местные** → действуют на территории местного самоуправления (муниципального образования).

Из конституционно-правовых норм можно выделить и **положения экстерриториального действия**, т. е. распространяющиеся на субъектов правоотношений, находящихся вне пределов территориальных границ России. Например, российское законодательство о выборах и о гражданстве распространяется на граждан Российской Федерации, проживающих за рубежом и участвующих в выборах, а также пользующихся покровительством российского государства на территории посольств и консульств за рубежом.

6. По юридической силе. Конституционно-правовые нормы выстраиваются в иерархию в той же последовательности, что и нормативные правовые акты, в которых они содержатся: нормы, обладающие высшей юридической силой (содержатся в Конституции), нормы, обладающие юридической силой постановления Конституционного Суда РФ, федерального конституционного закона, обычного федерального закона, указа Президента РФ, подзаконного акта и т. д.

7. По содержанию. Наряду с традиционными нормами-правилами, определяющими характер поведения при наступлении определенного факта, в конституционном праве встречаются **нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-декларации, нормы-цели, нормы-программы, нормы-разъяснения, дескриптивные нормы, нормы-символы, нормы-справки и др.** Объединяющим для этой группы норм является регулирование правовых отношений общего характера. Кроме того, как правило, они содержат лишь один элемент структуры — диспозицию.

2.2. Институты и подотрасли конституционного права Российской Федерации

Институты конституционного права. Конституционное право, как и другие правовые отрасли, выстраивается в систему институтов.

Институт — это правовое образование — подсистема отрасли права, структурирующая правовые нормы в группы или комплексы и регулирующая определенный вид общественных отношений.

В конституционном праве институты выстраиваются в иерархической последовательности, которая задается их юридическими свойствами.

Совокупность юридических особенностей каждой группы правовых норм придает им качество элемента отрасли. Исходным началом, определяющим все юридические свойства элементов отрасли, является характер той сферы общественных отношений, которые регулируются ими.

Основные институты, определенные Конституцией РФ, следующие:

- основы конституционного строя;
- основы правового статуса человека и гражданина;
- федеративное устройство государства;
- система государственной власти;
- система местного самоуправления.

В приведенной классификации каждый из выделяемых институтов отличается значительной широтой охвата и разнообразием регулируемых общественных отношений и может быть в свою очередь подразделен на подсистемы, или подинституты.

Наиболее широкий и разнообразный круг общественных отношений вбирают в себя такие институты, как основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина и система государственной власти с их основными внутренними подразделениями (подсистемами).

Основы конституционного строя можно подразделить на основы общественного строя и основы государственного строя либо представить в виде четырех элементов основ: политической системы; экономической системы; социальной системы; духовно-культурной системы государства и общества.

Основы правового статуса человека и гражданина включает такие подинституты, как: гражданство; основные личные права и свободы

человека и гражданина; основные политические права и свободы человека и гражданина; основные экономические права и свободы человека и гражданина; основные социальные права и свободы человека и гражданина; основные духовные и культурные права и свободы человека и гражданина; основные обязанности человека и гражданина.

Названные поединституты можно в свою очередь дифференцировать с точки зрения носителей основных прав, свобод и обязанностей на две группы:

- права, свободы и обязанности, которыми обладают: только граждане;
- любой человек (каждый), включая иностранцев и лиц без гражданства.

Система государственной власти может быть разделена на подинституты: глава государства; парламент; правительство; судебная система; прокуратура, иные правозащитные и правоохранительные органы; органы государственной власти в субъектах РФ.

Федеративное устройство государства раскрывается через такие составляющие, как: правовые принципы федеративных отношений; конституционно-правовой статус Российской Федерации; конституционно-правовой статус субъектов РФ; правовые основы взаимоотношений федерации и субъектов РФ.

Систему местного самоуправления можно структурировать на подинституты: основы местного самоуправления; самоуправление населения; конституционно-правовой статус муниципальных образований; систему органов местного самоуправления. Возможны и другие градации.

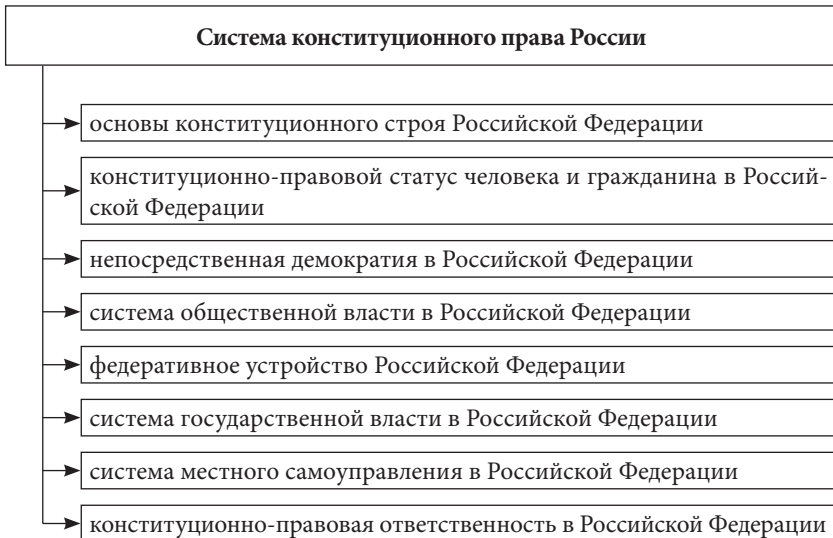
Наряду с институтами конституционного права, обозначенными непосредственно в Конституции РФ, федеральными законами формируются иные институты данной отрасли права; к ним следует отнести, в частности, *институт непосредственной демократии*, подинститутами которого являются референдум, выборы (избирательная система), народное обсуждение важных вопросов и другие формы непосредственного выражения воли народа. Другой институт конституционного права — *система общественной власти* — структурируется в виде таких подразделений, как конституционные основы общественной власти, виды и формы общественной власти, конституционно-правовой статус общественных объединений,

конституционно-правовой статус политических партий, конституционно-правовой статус профсоюзов, конституционно-правовой статус религиозных объединений и т. д. Весьма интенсивно в Российской Федерации формируется *институт конституционно-правовой ответственности*.

Основные институты, формирующим систему конституционного права России (см. схему 4).

Схема 4

Система конституционного права России



Каждый из институтов имеет свои особенности предмета регулирования и норм, объединяемых в его рамках.

Содержание *института основ конституционного строя Российской Федерации* полностью определено Конституцией РФ. Данный институт отличается более высокой юридической силой по сравнению с другими. Никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации. Нормы, составляющие основы конституционного строя Российской Федерации, не могут быть изменены иначе, как в порядке,

установленном Конституцией РФ, а их пересмотр требует принятия нового основного закона Российского государства (ст. 16 и 135 Конституции РФ).

Нормы основ конституционного строя носят базовый характер для всей российской правовой системы, так как закрепляют концептуальные идеи, основополагающие для общества и государства. В сущностном смысле правовое воздействие основ конституционного строя испытывают все сферы общественных отношений и все стороны социальной реальности. Нормы данного института являются определяющими для всех других институтов конституционного права, направляют конституционно-правовое регулирование, определяют содержание всех других отраслей права.

Общерегулятивный характер имеют многие нормы, объединенные в институт **конституционно-правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации**. Данные нормы реализуются по преимуществу вне конкретных правоотношений, одной из сторон которых является личность — человек и гражданин. В отношении рассматриваемых норм также действует особый режим охраны. Положения, составляющие основы конституционно-правового статуса личности, не могут быть изменены иначе, как в порядке принятия новой Конституции России (ст. 64, 135 Конституции РФ). Непосредственная реализация конституционных прав и обязанностей осуществляется путем применения не только норм конституционного права (например, избирательные права, право на участие в референдуме, право на участие в управлении государственными делами), но и других отраслей права (гражданского, административного, трудового, семейного и других отраслей права).

Федеративное устройство Российской Федерации — институт, который объединяет нормы, регулирующие государственное устройство. Для данного института присущ специфический круг субъектов, их особая правоспособность. Комплексом конституционно-правовых, договорных и обычных норм права регулируется современное федеративное устройство России. Важное значение для формирования и развития федеративного устройства имеют нормативно-доктринальные положения и Конституционный Суд РФ, разрешающие правовые коллизии и конфликты в данной сфере.

Институты непосредственной демократии, системы общественной власти, государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации также имеют свои особенности. Нормы указанных институтов обладают свойством преимущественно прямого регулирующего действия и реализуются в конкретных правоотношениях. У данной группы институтов нормы Конституции РФ по объему незначительны, но играют определяющую роль для текущего законодательства, регулирующего механизм реализации непосредственной демократии и разнообразных форм общественной власти, организации и деятельности государственной власти и местного самоуправления.

Иногда одна и та же правовая норма может входить в состав нескольких конституционно-правовых институтов. Например, полномочия Президента РФ назначать всероссийский референдум представляют собой норму, входящую одновременно в институт системы государственной власти, его подинститут главы государства и институт непосредственной демократии.

Между конституционно-правовыми институтами существует и такая правовая форма взаимодействия, в силу которой нормы одного института создают предпосылки для действия норм другого, определяют их направленность и содержание.

Понятие и виды подотраслей конституционного права Российской Федерации. Как правило, в современных учебниках по российскому конституционному праву система данной отрасли раскрывается через институты.

Развитие конституционного права и усложнение задач, стоящих перед этой отраслью, приводит к постепенной эволюции того или иного института либо группы институтов и трансформации в более сложную систему — подотрасль конституционного права.

Подотрасль — правовое образование, которое вырастает из определенного института либо группы институтов и приобретает системность нового качества, создающую предпосылки для становления в перспективе в виде самостоятельной отрасли права.

Если предмет, метод конституционно-правового регулирования, правовые нормы и источники права, формирующие институт, охватываются конституционным правом и не выходят за его пределы, то у подотрасли часто наблюдается выход за рамки базовой отрасли, внутри которой она формируется, и развивается более тесная связь с другими отраслями права и законодательства. Подотрасль права имеет более сложную структуру, и потому законодательство, регулирующее нормы подотрасли, требует высокого уровня систематизации, как правило, в форме кодификации.

Главное отличие подотрасли от института состоит в том, что перспективой развития первой является формирование в дальнейшем самостоятельной отрасли права. Это случилось, например, с муниципальным правом. До определенного периода муниципальное право существовало в качестве подотрасли конституционного права, но постепенно, по мере развития законодательства о местном самоуправлении и совершенствования данного института, оформилось в самостоятельную комплексную отрасль, представляющую систему правовых норм, регулирующих местное самоуправление. Эта система содержит нормы не только конституционного, но и административного, финансового, экологического и ряда других отраслей права.

2.3. Источники конституционного права Российской Федерации

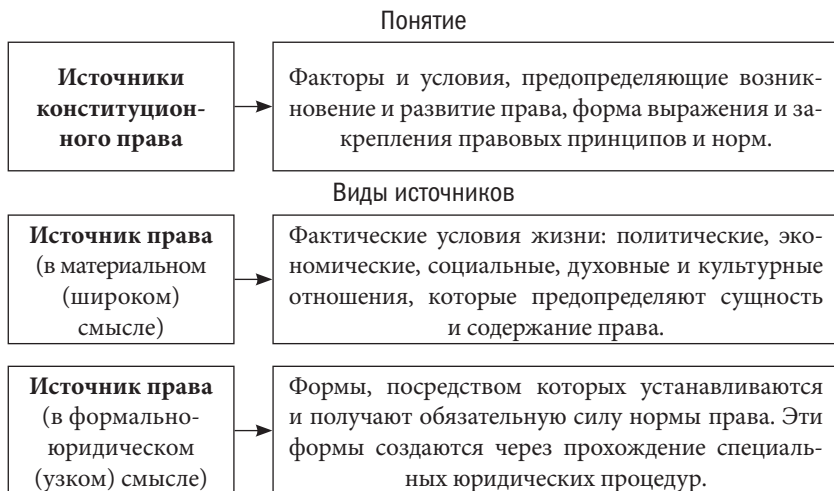
Понятие и виды источников конституционного права (см. схему 5).

Система источников права зависит от формы государственного устройства. В федеративных государствах конституция и законы принимаются не только на уровне федерации, но и в каждом из ее субъектов. Соответственно в систему источников конституционного права входят нормативные правовые акты как федерации, так и ее составных частей.

Основным источником конституционного права России являются нормативные правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы. Нормативные правовые акты, относящиеся к источникам конституционного права, отличаются многообразием и могут быть подразделены на виды.

Схема 5

Понятие и виды источников конституционного права



Классификация источников права по группам выражается в их систематизации по территории действия (см. таблицу 2).

Таблица 2

Классификация источников права

Основание	Источник права/акты
По территории действия	Имеют юридическую силу: <ul style="list-style-type: none"> • на всей территории Российской Федерации — <i>федеральные нормативные правовые акты</i>; • на территории конкретного субъекта РФ — <i>региональные нормативные правовые акты</i>; • на территории местного самоуправления (конкретного муниципального образования) — <i>муниципальные нормативные правовые акты</i>; • в рамках международного (межгосударственного) сообщества — <i>международные нормативные правовые акты</i>.

Продолжение табл. 2 ►

Продолжение табл. 2

По юридической силе	Высшей юридической силой в Российской Федерации обладает <i>Конституция РФ</i> — Основной закон государства. Верхнее место в системе правовых актов субъекта РФ занимает <i>конституция (устав) соответствующего субъекта</i> . Высшей юридической силой на уровне территории местного самоуправления обладают <i>уставы муниципальных образований</i> .
По субъектам принятия	Принимаемые народом на референдуме, законодательным органом государственной власти, главой Российской Федерации (главой субъекта РФ), исполнительным органом государственной власти. Решения судебных органов имеют правотворческое (прецедентное) значение, в особенности наделенных правом осуществлять толкование (Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды РФ, Верховный Суд РФ).
По времени действия	<i>Постоянные</i> подразумевают юридическую силу до принятия иного нормативного правового акта, регулирующего аналогичную сферу отношений, и утраты силы прежнего источника права. <i>Временные</i> ограничены определенным сроком, что специально оговаривается в самом правовом акте. Примерами временных источников конституционного права являются нормативные правовые акты о введении в действие принимаемых федеральных законов, регулирующих конституционно-правовые отношения.

В системе нормативных актов с точки зрения юридической силы выделяются **законы** и **подзаконные акты**. Подзаконные акты должны соответствовать законам. Кроме того, в Российской Федерации существует иерархия законов, которые разграничиваются на конституционные

и обычные. Такая система законов установлена на федеральном уровне и в рамках законотворчества некоторых субъектов РФ.

Система источников конституционного права.

Международно-правовые акты. В современный период Российская Федерация достаточно глубоко интегрирована в международное правовое пространство, что выражается прежде всего в том, что акты (договоры, резолюции, декларации и пр.), содержащие нормы международного права, признаются источником конституционного права России.

В соответствии с действующей конституционной доктриной Российская Федерация признает нормы международного права частью своей внутрисударственной правовой системы, определяет их прямое действие на всей территории государства.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В дополнение к этому на конституционном уровне закреплено, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17).

Ссылку на международно-правовые акты как источники внутринационального, в том числе конституционного права можно найти в федеральных законах и решениях судебных органов. В частности, весьма активно на международно-правовые договоры опирается в своих решениях Конституционный Суд РФ.

Важное значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросам применения норм международного права, а также постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», в котором дано разъяснение практически всем важнейшим положениям, вытекающим из применения норм международного права в правовой системе России.

Общепризнанные принципы международного права – основополагающие императивные нормы международного права общего характера, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

К общепризнанным принципам международного права относятся, в частности, принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Общепризнанные нормы международного права – это правила поведения, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательных.

К такого рода нормам можно отнести нормы международного права, регулирующие права и свободы. При этом следует отметить, что особым статусом пользуются лишь общепризнанные нормы о правах человека, содержащиеся в таких универсальных международно-правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 г., международные пакты ООН о правах человека 1966 г. (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах). Если рассматриваются, например, соглашения о беженцах или о торговом договоре, определяющие те или иные конкретные права для соответствующих лиц, то эти соглашения к общепризнанным не относятся.

Общепризнанные принципы и нормы международного права – принципы и нормы тех международных и межгосударственных организаций, в состав которых входит Россия, и особенно тех, которые охватывают значительную или существенную часть государств мира, региона или континента (ООН, СНГ, МАГАТЭ, Совет Европы и др.).

Наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права составной частью правовой системы России являются международные договоры Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»).

Международным договором признается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования (например, конвенция, пакт, соглашение и т. п.) (подп. «а» ст. 2 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»).

Международные договоры Российской Федерации могут заключаться от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры) и от имени федеральных органов исполнительной власти (межведомственные договоры).

Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права *«pacta servanda sunt»* — «договоры должны соблюдаться» — принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Порядок заключения Российской Федерацией договоров с другими государствами регулируется Конституцией РФ и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации». Международные договоры ратифицируются парламентом — Федеральным Собранием РФ — в форме федерального закона.

Конституция РФ устанавливает приоритет норм международного договора над положениями внутригосударственных законов. Согласно

ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Нормы международного договора Российской Федерации, ратифицированного Федеральным Собранием РФ, по юридической силе выше, чем законы Российской Федерации, а нормы международного договора Российской Федерации, вступившего в силу в ином порядке и не принявшего форму федерального закона, имеют приоритет в отношении подзаконных актов. Отсюда нельзя федеральным законом или подзаконным актом отменить нормы международного договора или противоречить им.

Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутрисударственных актов для их применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие законы и иные нормативные правовые акты.

Вопрос *о соотношении Конституции РФ и международного договора Российской Федерации* не определяется напрямую конституционными нормами. Вместе с тем, верховенство Основного закона Российского государства над нормами международного договора вытекает из толкования некоторых статей российской Конституции.

В части 4 ст. 15 Конституции РФ говорится о примате норм международного договора лишь над законами. В соответствии с п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров РФ. Следовательно, если Конституционный Суд РФ признает международный договор Российской Федерации не соответствующим Конституции РФ, то такой договор не может вступить в силу и подлежать применению.

Положения о соотношении Конституции РФ и международного договора Российской Федерации конкретизируются в Федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации». Согласно ст. 22 указанного Закона, если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции РФ, то решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения

соответствующих поправок в Конституцию РФ или пересмотра ее положений в установленном порядке.

! Международный договор должен соответствовать Конституции РФ, сам по себе не может ее изменить или действовать в противоречии с ней.

Федеральные нормативные правовые акты. Нормативные правовые акты, действующие на всей территории Российской Федерации, имеют статус федеральных актов. По юридической силе им присуща определенная иерархия.

Главным источником конституционного права, нормы которого обладают высшей юридической силой, является **Конституция РФ**, занимающая особое место и являющаяся основным источником отрасли российского конституционного права.

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить (ст. 15 Конституции РФ).

Конституционно-правовые нормы, содержащиеся в Конституции РФ, являются основополагающими, т. е. определяют содержание норм других отраслей права. Именно на их основе принимаются все другие источники права.

Нормы Конституции РФ отличаются широтой содержания, регулируют разнообразный спектр не только политических, но и экономических, социальных, духовных и культурных отношений, поэтому она имеет не только правовое, но и общегражданское значение.

Следующее место по юридической силе в иерархии источников конституционного права России федерального уровня занимают **решения, постановления и определения Конституционного Суда РФ**, содержащие положения нормативно-доктринального характера и разъясняющие (толкующие) положения Конституции Российской Федерации¹.

¹ По этому вопросу в отечественной юридической науке отсутствует единство позиций. Одни ученые считают, что акты Конституционного Суда РФ стоят выше по юридической силе федеральных конституционных законов и федеральных

Конституция РФ предусматривает издание федеральных конституционных законов и федеральных законов, которые отличаются от обычных федеральных законов по юридической силе; предмету регулирования; порядку принятия; возможности применения Президентом РФ в отношении них отлагательного вето.

❗ Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ).

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ (ч. 1 ст. 108 Конституции РФ). Таким образом, перечень федеральных конституционных законов ограничен отсылочными нормами самой Конституции РФ и, следуя логике конституционного регулирования, предметом такого вида законов должны быть наиболее важные вопросы общественного и государственного строя, основ взаимоотношений между личностью и государством.

В соответствии с Конституцией РФ *федеральные конституционные законы принимаются по вопросам:*

- ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (ст. 56);
- условий и порядка введения чрезвычайного положения (ст. 56 и 88);
- определения режима военного положения (ч. 3 ст. 87);
- принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65);
- изменения статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66);
- описания и порядка использования государственного флага, герба и гимна России (ст. 70);
- проведения референдума (п. «в» ст. 84);

законов, учитывая, что Конституционный Суд РФ проверяет их на соответствие Конституции РФ. Другие полагают, что федеральные конституционные законы и федеральные законы несопоставимы с решениями Конституционного Суда РФ и стоят выше по юридической силе. Третьи считают, что акты судебного органа высшего конституционного контроля не являются источниками права, а относятся к актам правоприменения.

- порядка деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 114);
- установления судебной системы Российской Федерации (ч. 3 ст. 118);
- установления полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов (ч. 3 ст. 128);
- созыва Конституционного Собрания (ч. 2 ст. 135).

Федеральный конституционный закон принимается по более усложненной по сравнению с обычным федеральным законом процедуре, предусмотренной непосредственно в Конституции РФ, и считается принятым, если одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ), в то время как обычный федеральный закон принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и общего числа членов Совета Федерации (ч. 2 и 4 ст. 105 Конституции РФ).

! На федеральный конституционный закон, в отличие от федерального закона, не может быть наложено вето Президента РФ. После принятия его палатами Федерального Собрания РФ он подлежит подписанию и обнародованию Президентом РФ в течение 14 дней.

В российской правовой системе создан достаточно оригинальный, нетипичный источник конституционного права — *Закон Российской Федерации о поправках к Конституции РФ*, вносимых в порядке, предусмотренном в ст. 136 Конституции РФ. Такой вид правового акта в Конституции РФ не назван. Он был определен в качестве самостоятельной формы Конституционным Судом РФ при толковании ст. 136 Конституции РФ, в которой определено, что поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Судебная практика. По запросу Государственной Думы Федерального Собрания РФ Конституционный Суд РФ, проанализировав эту статью, в Постановлении от 31 октября 1995 г. № 12-П ввел следующее нормативно-доктринальное правило: из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к гл. 3–8 Конституции РФ вытекает, что поправки принимаются в форме особого правового акта — закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ. Положение ст. 136 Конституции РФ о том, что поправки принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований ч. 2 ст. 108 Конституции РФ об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. При этом вводится особое условие для вступления поправки в силу, а именно: необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции РФ, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ.

Одним из самых распространенных источников конституционного права являются *федеральные законы*, которые принимаются по различным вопросам, относящимся к предмету конституционно-правового регулирования, и охватывают все институты конституционного права.

Это, в частности, вопросы основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, непосредственной демократии и системы общественной власти, федеративного устройства, организации государственной власти и местного самоуправления и др.

Перечень федеральных законов — источников конституционного права — строго не определен в Конституции РФ, однако можно встретить немало статей, содержащих отсылку на регулирование определенной сферы отношений именно федеральным законом.

Например, согласно Конституции РФ:

- гражданство в Российской Федерации приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом (ч. 1 ст. 6),
- система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами

конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ст. 77).

Федеральные законы, на которые осуществляется отсылка, не обязательно являются исключительно источником конституционного права. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 36 Конституции РФ «условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона». Федеральный закон, на который имеется отсылка, — источник как конституционного, так и земельного права. Согласно ч. 2 ст. 47 Конституции РФ «обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом». Федеральный закон, регулирующий данные вопросы, — одновременно источник конституционного и уголовно-процессуального права.

Следующим за федеральным законом видом источников конституционного права Российской Федерации по юридической силе являются **нормативные правовые акты Президента РФ**. Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации; акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 1–3 ст. 90 Конституции РФ).

К источникам конституционного права Российской Федерации относятся лишь отдельные, содержащие именно конституционно-правовые нормы, акты Президента России, и таких актов значительно меньше по сравнению с федеральными законами. По своей правовой природе акты Президента РФ, особенно его указы, близки к закону. Хотя указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, они не называются в российском Основном законе подзаконными актами и не могут быть отменены каким-либо другим органом государственной власти. Их несоответствие Конституции РФ и федеральным законам может быть признано только судом в установленном законом порядке.

Наряду с общей посылкой о возможности главы Российского государства принимать акты — источники конституционного права — имеются случаи, когда возможность Президента РФ осуществлять регулирование

по предмету данной отрасли права предусмотрена непосредственно в Конституции РФ и решениях Конституционного Суда РФ.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). В порядке реализации данных полномочий указами Президента РФ утверждаются различные доктрины и концепции. Например, Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 была утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

Судебная практика. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании части 2 статьи 137 Конституции Российской Федерации» для включения в ст. 65 Конституции РФ нового наименования субъекта РФ издается соответствующий указ Президента РФ о приведении наименования субъекта РФ в тексте Конституции РФ, исходя из решения субъекта РФ, принятого в установленном порядке. После установления Конституционным Судом РФ процедуры именно в таком порядке указами Президента РФ в ст. 65 Конституции РФ были включены новые наименования ряда субъектов РФ: Ингушская Республика и Республика Северная Осетия стали именоваться соответственно Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия — Алания (Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20); Республика Калмыкия — Хальмг Тангч приобрела наименование Республика Калмыкия (Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 173), Чувашская Республика — Чаваш стала Чувашской Республикой — Чувашией (Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г. № 679), а Ханты-Мансийский автономный округ получил название Ханты-Мансийский автономный округ — Югра (Указ Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 841).

Значительная часть нормативных правовых актов Президента РФ, составляющих источник конституционного права, принимается Главой Российского государства в порядке реализации им конституционных установленных полномочий.

Источниками конституционного права являются также *указы Президента РФ, связанные с символикой власти главы государства.*

Например, Указ от 15 февраля 1994 г. № 319 «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации» и др.

Особую роль играет глава государства в принятии *актов чрезвычайного характера*, которые регулируют введение чрезвычайного и военного положений, издаются в форме указов Президента РФ и подлежат затем утверждению Советом Федерации Федерального Собрания РФ (п. «б» и «в» ст. 102 Конституции РФ).

Среди особого вида источников конституционного права, принимаемых, как правило, высшим законодательным органом — российским парламентом, выделяются *декларации* — документы, имеющие учредительный характер. Учредительная природа деклараций заключается в том, что они обычно издаются от имени народа, выражают его волю и интересы и своими положениями закрепляют принципиальные или важные изменения в общественном и государственном строе.

По юридической значимости и правовым последствиям выделяют по меньшей мере два типа деклараций.

1) декларации, которые определяют содержание будущих конституций и знаменуют начало новой государственности. Примером такого акта для Российской Федерации является Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. Данные декларации играют по сути роль особых конституционных актов переходного характера и после принятия соответствующих конституций продолжают сохранять лишь значимость исторического документа, уже не относясь к действующим источникам конституционного права;

2) декларации, в которых определяется концептуально значимое отношение государства к регулированию определенных государственно или общественно значимых вопросов. В них формулируются принципы конституционного строя, нормы общего характера, имеющие концептуальное значение для функционирования и развития конституционно-правовых отношений. Так, Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г. определяет принципы государственной политики в отношении важнейшего элемента жизнедеятельности и культуры народов России — языков.

К другому виду особого источника конституционного права России относятся *договоры*. Наличие этой специфической формы права обусловлено, прежде всего, федеративным устройством Российского государства. В конституционно-правовой практике России известно два

типа договоров — *учредительные (государствообразующие) и о разграничении предметов ведения и полномочий.*

Уникальным примером договора первого типа — *учредительного, или государствообразующего*, — является Договор о создании Союзного государства России и Беларуси (далее — Союзный договор), подписанный 8 декабря 1999 г. президентами Беларуси и России¹. Данный Договор был ратифицирован парламентами обоих государств-участников и в конце декабря 1999 г. вступил в силу. Союзный договор сформировал новый тип интеграции — Союзное государство России и Беларуси, сочетающее элементы конфедеративных и федеративных отношений. В соответствии с этим документом государства-участники передают Союзному государству определенные полномочия, сохраняя суверенитет и все необходимые элементы государственности.

Второй тип договоров — *о разграничении предметов ведения и полномочий*. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ).

Особое место среди подобных договоров занимает **Федеративный договор**, охватывающий в совокупности три договора между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти составных частей России о разграничении предметов ведения и полномочий, подписанных 31 марта 1992 г. полномочными представителями федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов в составе Российской Федерации

Федеративный договор включает:

- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

¹ Российская газета. 2000. 29 янв.

- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти автономной области, автономных округов.

Содержание Федеративного договора нашло широкое отражение в тексте Конституции РФ 1993 г. Федеративный договор действует в части, не противоречащей Конституции РФ.

❗ В случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора действуют положения Конституции РФ (абз. 4 ч. 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения» Федеративного договора).

Другой вид договоров о разграничении предметов ведения и полномочий — *внутрифедеральные двусторонние договоры*, заключаемые между органами государственной власти РФ и органами государственной власти конкретных субъектов РФ; разграничение полномочий в них определяется с учетом особенностей соответствующей территории.

Наряду с договором формой разграничения компетенции между органами государственной власти может быть *соглашение*. В статье 78 (ч. 2 и 3) Конституции РФ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать друг другу по соглашению осуществление части своих полномочий.

К источникам конституционного права федерального уровня относятся **постановления палат Федерального Собрания РФ**, которые принимаются по вопросам, обозначенным в Конституции РФ, и имеют нормативно-правовой характер (ст. 102 и 103 Конституции РФ).

В форме постановления принимаются *регламенты палат* Федерального Собрания (Регламент Государственной Думы Федерального

Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД; Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ). Регламенты представляют своего рода своды процедурных правил работы палаты или парламента в целом.

Своими постановлениями Государственная Дума и Совет Федерации утверждают *положения о различных органах, образуемых палатами* (например, положения о комиссиях и комитетах палаты), принимают иные нормативные акты, юридически обеспечивая деятельность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. В частности, Постановлением Совета Федерации от 26 июня 2003 г. № 237-СФ утверждено Положение об удостоверении и нагрудном знаке члена Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Еще одним видом источника конституционного права федерального уровня являются отдельные **постановления Правительства РФ**, имеющие нормативно-правовой характер.

В Российской Федерации нормативные правовые акты Правительства РФ носят подзаконный характер. Правительство РФ издает *постановления и распоряжения* на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ). Акты Правительства РФ (постановления и распоряжения) обязательны к исполнению в Российской Федерации (ч. 2 ст. 115 Конституции РФ).

Источниками конституционного права являются *акты Правительства, определяющие статус, компетенцию и порядок деятельности органов государства*, в той или иной мере связанных с обеспечением реализации конституционно-правовых отношений.

Источником конституционного права является также *Регламент Правительства РФ*. В настоящее время действует Регламент, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260. Данный документ содержит комплекс норм конституционного права, посвященных законопроектной деятельности Правительства РФ, его взаимоотношениям с Федеральным Собранием РФ и с органами судебной власти.

Источниками конституционного права могут быть также **отдельные акты федеральных органов исполнительной власти**, которыми

регулируются, в частности, некоторые вопросы реализации прав и свобод граждан, правовой статус организаций, призванных обеспечить соблюдение основ конституционного строя, и т. д. Данные акты играют вспомогательный характер по отношению к основным источникам конституционного права (например, Инструкция о выплате работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, в центральном аппарате Министерства обороны Российской Федерации, ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и высокие достижения в труде, премии по результатам работы и материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда (Приказ Министра обороны РФ от 22.06.2007 г. № 222 (ред. от 05.08.2009 г.)).

Специфические задачи конституционно-правового регулирования решаются **актами (постановлениями) ЦИК РФ**, с помощью которых осуществляется инструктирование избирательного процесса, уточняется порядок реализации отдельных положений избирательного законодательства, а также регулируется порядок деятельности самой ЦИК РФ.

В системе источников российского конституционного права существует **особая группа актов временного характера**, действие которых обусловлено переходным периодом и вопросами правопреемства России. В разделе 2 Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» устанавливается, что законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ. В связи с этим и после принятия Конституции РФ 1993 г. сохранили свое правовое значение некоторые законы и постановления.

Нормативные правовые акты субъектов РФ — вторая группа источников конституционного права России, которая включает нормативные правовые акты, принимаемые и действующие на территории субъектов РФ.

В статье 5 Конституции РФ устанавливается право субъектов РФ издавать свои учредительные акты — конституцию (устав) и собственное законодательство.

Конституции и уставы субъектов РФ являются нормативными правовыми актами высшей юридической силы среди актов, издаваемых составными частями России. В качестве основного закона республики в составе Российской Федерации принимают конституции, в то время как другие субъекты РФ — уставы.

Конституции и уставы как основные законы субъектов РФ содержат нормы, в обобщенной форме закрепляющие конституционно-правовой статус конкретного субъекта РФ, основы территориального устройства, структуру и компетенцию органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Наряду с конституциями и уставами субъекты РФ имеют собственные законы и иные нормативные правовые акты. Источниками, содержащими региональные нормы конституционного права, являются законы, постановления законодательных и исполнительных органов государственной власти и иные виды нормативных правовых актов.

Наиболее распространенный источник конституционного права на уровне субъектов РФ — **законы субъектов РФ**. Субъекты РФ принимают широкий круг законов в области организации государственной власти и местного самоуправления: о выборах в органы государственной власти субъектов РФ и о выборах в органы местного самоуправления; о референдуме субъекта РФ и о местных референдумах; о системе органов государственной власти, статусе депутатов; о государственной службе; о местном самоуправлении и об административно-территориальном устройстве в субъектах РФ; о символах субъекта РФ и др.

Реализуя полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также по предметам собственного ведения, субъекты РФ принимают законы и иные нормативные правовые акты, в той или иной мере связанные с обеспечением основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: в частности, в области регионального образования и здравоохранения, развития культуры и социальной защиты граждан, природопользования и охраны природы, регулирования порядка пользования объектами собственности, налогообложения и бюджетного устройства субъекта РФ и т. д.

Некоторые субъекты РФ наряду с обычными законами учреждают **конституционные законы**. Такой вид законов принимается в республиках Адыгея и Тыва.

К источникам конституционного права на региональном уровне относятся также некоторые нормативные правовые акты — **указы и распоряжения глав субъектов РФ** (президентов республик, губернаторов и глав администраций краев и областей, мэра Москвы и губернатора Санкт-Петербурга и т. п.), а также нормативные правовые акты исполнительных органов власти — **постановления правительства или администрации субъектов РФ**.

Законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ принимают **регламенты**, в которых регулируют внутриорганизационные вопросы их деятельности, порядок взаимодействия с другими ветвями власти. Данные нормативные правовые акты также относятся к источникам конституционного права.

Нормы конституционного права можно встретить также в **нормативно-методических актах избирательных комиссий субъектов РФ**. Это в основном процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию избирательных норм в регионах и муниципальных образованиях.

Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов федерации не должны противоречить федеральной Конституции, федеральным законам и иным нормативным правовым актам федерального значения, принятым в пределах ведения федеральных органов государственной власти.

Конституция РФ предусматривает возможность заключения межрегиональных договоров — **договоров между субъектами РФ**. Это вытекает, в частности, из смысла пункта «в» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, которая предусматривает разрешение Конституционным Судом РФ дел о соответствии Конституции РФ договоров между органами государственной власти субъектов РФ. Напрямую о возможности заключения одного из видов межрегиональных договоров говорится, в частности, в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ в отношении договоров между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края и области, в состав которого входит соответствующий округ.

К источникам конституционного права регионального уровня следует также отнести **решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ**.

Нормативные правовые акты местного самоуправления (муниципальных образований) — третья группа источников конституционного права.

Основным нормативным правовым актом муниципального образования является **устав муниципального образования**, регулирующий наиболее важные вопросы местного самоуправления на конкретной территории. В уставе, в частности, определяется: наименование муниципального образования; перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; полномочия выборных и иных органов, а также должностных лиц местного самоуправления; порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и другие важные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении)).

Устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе актов местного самоуправления. Все иные правовые акты, принятые в соответствующем муниципальном образовании, должны соответствовать положениям устава.

К актам местного самоуправления — источникам конституционного права относятся также отдельные **нормативные решения (постановления) представительного органа и главы местного самоуправления**, утверждающие, в частности, положения о структурных подразделениях данных органов местного самоуправления; регламенты их деятельности; положения и правила, регулирующие вопросы, относящиеся к ведению местного самоуправления (правила благоустройства, застройки, охраны общественного порядка, положение о территориальном общественном самоуправлении и др.).

В системе актов местного нормотворчества можно встретить и такой вид правового акта, как **договор (соглашение)**, в котором одной из сторон либо обеими сторонами выступают муниципальные образования. Муниципальные образования вступают между собой в договорные отношения, создавая ассоциации и союзы, на основе договоров строят свои отношения с предприятиями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Раскройте основные элементы системы отрасли конституционного права.
2. Дайте понятие и выделите особенности норм конституционного права.
3. Проведите классификацию видов норм конституционного права Российской Федерации.
4. Назовите основные институты конституционного права Российской Федерации и кратко охарактеризуйте их.
5. В чем отличие институтов конституционного права от подотраслей конституционного права? Приведите примеры подотраслей конституционного права Российской Федерации.
6. Раскройте понятие и основные особенности конституционно-правовых отношений на примере конституционного права Российской Федерации.
7. Дайте понятие и назовите виды источников конституционного права РФ.
8. Являются ли международные договоры источником конституционного права РФ, как они соотносятся с Конституцией РФ и законами?
9. Охарактеризуйте основные виды источников конституционного права Российской Федерации.

РАЗДЕЛ II

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

■ ГЛАВА 3. Конституция Российской Федерации

- ♦ Понятие, основные свойства и виды конституций как основного источника конституционного права
- ♦ Основные свойства Конституции РФ
- ♦ Структура и основное содержание Конституции РФ
- ♦ Режим правовой охраны Конституции РФ

3.1. Конституция как основной источник конституционного права: понятие, основные свойства и виды

Конституция (в любом государстве) – это нормативный правовой акт высшей юридической силы, юридический фундамент государственной и общественной жизни, главный источник национальной системы права.

Конституция на высшем уровне регулирует общественные отношения, связанные с организацией власти, правами, свободами и обязанностями человека и гражданина, формами правления и государственного устройства. Конституцию можно рассматривать как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе которого функционируют механизмы власти и институты гражданского общества. Нормы конституции, как и право в целом, оказывают воздействие на различные стороны жизни: государственно-политическую, экономическую, социальную и духовную.

Термин «конституция» происходит от лат. «constitutio» (установление, построение) и восходит к временам Римской империи. Конституциями назывались указы римских императоров. В Средние века конституциями закреплялись привилегии и вольности феодалов. С течением времени понятие конституции эволюционировало.

В нынешнем понимании конституции как основные правовые акты высшей юридической силы, закрепляющие основы государственного и общественного строя, появились в качестве противовеса монархии, абсолютизму в результате победы буржуазно-демократических революций. Стремления, направленные на создание государства и общества, имеющего конституцию такого типа, впервые были воплощены в политическую действительность на американском континенте: в 1787 г. была принята первая в мире общенациональная Конституция США. Первые европейские конституции были приняты в Польше (акт от 3 мая 1791 г.) и во Франции (акт от 3 сентября 1791 г.).

Постепенно идея принятия конституции как основного закона государства стала распространяться по всем континентам. В настоящее время большинство стран имеют основные нормативные правовые акты, именуемые конституцией. В современном мире действует около 200 конституций различных государств и порядка 300 основных законов (конституций, уставов) субъектов федерации.

Конституция как главный закон государства и общества, основной источник национального права имеет **особые черты или свойства**: социально-политические; правовые; политико-правовые.

Социально-политические свойства Конституции выражаются, прежде всего, в следующих признаках:

- особый субъект, который принимает (учреждает) конституцию или от имени которого она принимается. Конституция в современном значении является актом, который, как правило, принимается народом или от имени народа;
- учредительный характер конституционных положений. Учредительная природа конституции проявляется в том, что ее предписания выступают в качестве первоосновы, определяющей характер государственного и общественного строя; они являются первичными для законов и подзаконных актов;
- широта и всеохватывающий характер предмета конституционного регулирования. Упорядочивая политические, экономические, социальные, культурные и духовные отношения, конституция на системном уровне собирает правовыми нормами модель государственного и общественного строя.

Основные правовые свойства Конституции:

- верховенство и высшая юридическая сила;
- прямое действие и применение на всей территории государства;
- роль ядра правовой системы или основного источника права;
- усложненный порядок принятия, внесения изменений и поправок;
- особая правовая охрана.

Через правовые свойства раскрываются главные качественные характеристики конституции как феномена правовой системы и правовой культуры.

Конституция (в формально-юридическом смысле) — это **особый закон, обладающий верховенством и высшей юридической силой**. Наличие данных свойств означает, что все остальные законы и иные правовые акты принимаются в соответствии и во исполнение конституции страны и не должны ей противоречить. Любой правовой акт, противоречащий конституции по существу или по форме, должен быть признан недействительным.

Конституция — нормативный правовой акт прямого действия, который применяется на всей территории страны. Данным документом при издании собственных актов напрямую руководствуются все органы государственной власти и местного самоуправления, а также органы правосудия и правоохранительные органы, осуществляющие конституционный надзор и контроль.

Прямое действие всех норм конституции не исключает конкретизации ее положений. В конституции можно встретить немало отсылочных норм о необходимости регулирования определенных сфер общественной и государственной жизни.

Конституция (с точки зрения правообразующей роли, т. е. значимости в формировании системы отраслей права и отраслей законодательства) — **ядро правовой системы и основной источник права**. Принципы и положения конституции играют базовую роль для всей системы права и системы законодательства, т. е. определяют их содержание, поэтому принятие новой конституции или внесение в нее поправок влечет соответствующее обновление законодательства.

Конституция, в силу особенностей основного закона, **имеет усложненный порядок принятия, внесения изменений и поправок.**

Значительное число стран предусматривают режим **особой правовой охраны конституции**. Правовую охрану конституции можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле охрана конституции осуществляется государственно-правовым механизмом, предусмотренным практически всеми отраслями права. В узком смысле подразумеваются специально-конституционные средства охраны: конституционный контроль и надзор, а также конституционная ответственность.

К охране конституции привлекаются практически все ветви государственной власти и все виды органов государственной власти. Кроме того, создаются специализированные органы конституционного контроля (надзора). Особую роль в правовой охране конституции играют специализированные судебные или квазисудебные органы конституционного контроля или надзора, которые следят за конституционностью законотворчества в государстве, предотвращают нарушения конституции, признавая недействительными противоречащие ей акты.

Основные политико-правовые свойства конституции — легитимность и стабильность основного закона государства и общества.

Легитимность акта — это единство внешнего и внутреннего согласия по оценке социально-правовой обоснованности и общественной приемлемости данного документа.

Легитимность конституции означает, что она принимается в установленном правом порядке либо в порядке, признаваемом обществом; ее содержание одобрено обществом, по крайней мере его большей частью либо большинством его представителей.

Легитимность конституции — основа демократической власти и правового государства, условие авторитета и соблюдения основного закона, конституционной законности и конституционного правопорядка.

В связи с этим конституции, принятые нелегитимным путем (в результате переворота, принуждения, в условиях отсутствия национального согласия относительно ее содержания и т. п.), без одобрения большинством народа или его представителями, как правило, долго не живут и не пользуются признанием со стороны мирового сообщества.

Стабильность конституции отражает ее устойчивый, фундаментальный характер, слабую подверженность постоянным переменам и изменениям под воздействием временных политических и социально-экономических конъюнктур.

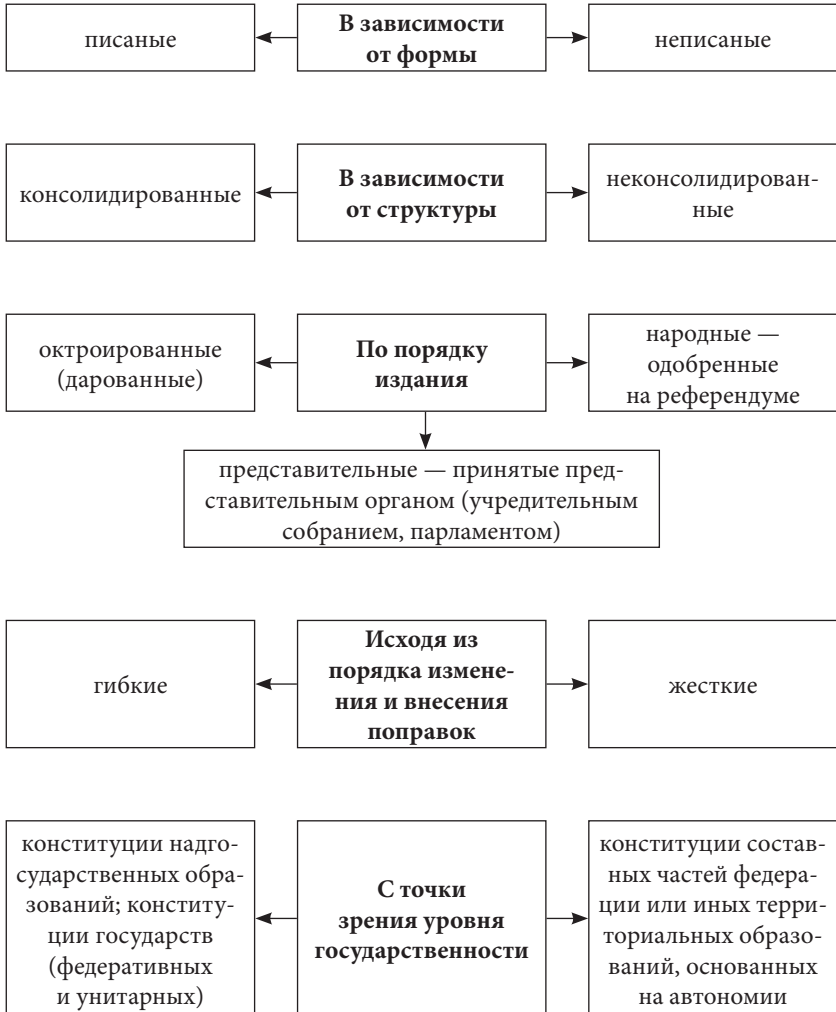
Стабильность Конституции не означает ее полную неизменность, отсутствие гибкости и какой-либо потребности в обновлении и совершенствовании с учетом назревших потребностей, адекватных изменениям в общественном и государственном развитии. Только конституция, отвечающая новым общественным потребностям и тенденциям развития, способна обеспечить стабильность и эффективное функционирование общества и государства, успех преобразований.

Многочисленные изменения в конституцию могут привести к необходимости принятия нового основного закона страны. При осуществлении изменения и принятии новой конституции следует учитывать консерватизм населения. Даже при изменении отдельных положений конституции требуется не только специальная процедура принятия поправок, но и разъяснительная работа среди населения и общественности о целесообразности конституционного обновления.

В современном правоведении **классификация конституций** проводится по ряду признаков (см. *схему б*).

Зарубежный опыт. Примером конституций надгосударственных образований является так и не принятая Европейская конституция. Как известно, в Договоре о создании Союзного государства Беларуси и России также предусмотрено принятие Конституции (Конституционного акта) Союзного государства. Конституции суверенных государств (федеративных и унитарных) — стержень и главное звено в цепи конституций, принимаемых в мире. Именно

Классификация конституций



на основе исследования конституций этого вида зародилось собственно учение о конституции как основном законе государства и общества.

В федеративных государствах составные части федерации также имеют конституции (штаты в США, Бразилии, Мексике, провинции в Аргентине, земли в ФРГ и др.) или основные законы с иным названием, приравненные по статусу к конституции (уставы субъектов РФ, не являющихся республиками, в составе Российской Федерации). Такой вид актов характерен и для государственно-территориальных образований ряда так называемых децентрализованных государств. Встречаются конституции и в автономиях политического характера (например, Конституция автономной Республики Крым на Украине).

3.2. Основные свойства Конституции Российской Федерации

В современных школах российского государственноведения определение Конституции РФ дается, как правило, с использованием в единстве двух смыслов: формально-юридического и материального.

С формально-юридической точки зрения одни ученые называют Конституцию РФ нормативным правовым актом высшей юридической силы, другие — основным законом государства, третьи — основным законом государства и общества (или общества и государства). Главное: подчеркивается тот факт, что Конституция РФ представляет собой единый (консолидированный) правовой документ — писанный акт, занимающий верховное положение в системе правовых актов Российской Федерации.

В материальном смысле предмет конституционно-правового регулирования определяется через перечень институтов в такой композиции, в какой это видит каждый автор. Сходство здесь проявляется в выделении основной материальной функции Конституции по регулированию наиболее важных отношений, формирующих модель общественного и государственного строя.

Исходя из основных качеств формально-юридического и материального характера можно дать следующее определение Конституции РФ.

Конституция Российской Федерации — нормативный правовой акт высшей юридической силы, регулирующий основы конституционного (общественного и государственного) строя, основы взаимоотношений между личностью и государством, а также систему публичной власти в Российской Федерации.

Социально-политические свойства Конституции РФ. Основным субъектом в Российской Федерации, который принимает (учреждает) Конституцию и от имени которого она учреждается, признается *народ*. Конституция РФ 1993 г. — первая Конституция в истории России, принятая непосредственно всенародным референдумом. В ее преамбуле заявляется: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации... принимаем Конституцию Российской Федерации».

В соответствии с Конституцией РФ принятие новой Конституции возможно двумя субъектами: Конституционным Собранием (две трети голосов от общего числа его членов) или всенародным голосованием, при проведении которого Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Другой важной социально-политической чертой Конституции РФ является ее *учредительный характер*.

Формирование принципиально нового конституционного строя с начала 1990-х гг. осуществлялось через внесение многочисленных поправок в Конституцию РСФСР 1978 г., и лишь с принятием Конституции 1993 г. советский социалистический тип общественного и государственного строя окончательно был заменен на новый, закрепляющий все основные ценности конституционализма.

Как учредительный документ действующая Конституция России играет роль политического акта, выражающего определенное соотношение политических сил на момент ее разработки и принятия.

Для Конституции РФ характерны широта и всеохватывающий характер предмета конституционного регулирования. Конституция РФ относится к той группе основных законов, которые достаточно широко и детально описывают не только государственный строй, но и модель общественного строя, взаимоотношения личности и государства.

Еще один спектр важнейших признаков, раскрывающих формально-юридические особенности Конституции РФ, связан с ее **правовыми свойствами**. Следует заметить, что все основные правовые свойства Конституции РФ непосредственно закреплены в ее тексте.

Конституция РФ и федеральные законы имеют *верховенство* на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ). Суть принципа верховенства заключается в том, что Конституция РФ занимает самое высокое место в иерархии правовых актов, в том числе имеет верховное положение над всеми правовыми актами, принимаемыми на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Конституция РФ имеет *высшую юридическую силу*. Конституции РФ не должны противоречить законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ), внутрифедеральные и межрегиональные договоры, а также международные договоры РФ (п. «в» и «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Конституция является *нормативным правовым актом прямого действия и применяется на всей территории России* (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ). Это проявляется прежде всего в такой форме реализации, как соблюдение Конституции. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ). Данным документом напрямую руководствуются органы конституционного правосудия: Конституционный Суд РФ при разрешении дел о соответствии Конституции, проверке конституционности законов по жалобам граждан, а также при осуществлении толкования конституционных норм (ст. 125 Конституции РФ).

Прямое действие всех норм Конституции РФ не исключает их конкретизации. Напротив, в самой Конституции РФ можно встретить

немало отсылочных норм на конституционные федеральные законы, федеральные законы и законы, регулирующие определенные сферы общественной и государственной жизни.

Конституция является *ядром правовой системы и основным источником права*. Правовая система России основывается на фундаменте Конституции РФ 1993 г., принципы и положения которой играют ведущую роль для всей системы законодательства, т. е. определяют ее содержание. В связи с этим принятие новой конституции или внесение поправок в действующую неизбежно повлечет соответствующее обновление законодательства.

Для Российской Федерации, так же как и для большинства других зарубежных стран с демократическим режимом, характерен *особый, усложненный порядок принятия Конституции, внесения в нее изменений и поправок, а также пересмотра*.

Опыт упрощенного «реформирования» прежней Конституции 1978 г., в которую вносились изменения даже «с голоса» в ходе заседаний Съезда народных депутатов, остался в прошлом. Действующая Конституция предусматривает довольно жесткий порядок внесения поправок и пересмотра ее положений. Этот порядок регламентируется в гл. 9 Конституции РФ, основная идея положений которой — обеспечение, с одной стороны, стабильности конституционного строя, а с другой — создание условий для беспрепятственной динамики конституционного развития с учетом постоянной эволюции общественных отношений.

Конституция РФ закрепляет *три варианта конституционных преобразований*.

1. Положения гл. 1, 2 и 9 не подлежат изменению. Необходимость их изменения влечет за собой принятие новой Конституции РФ (ст. 135).

2. Поправки к положениям гл. 3–8 Конституции РФ, за исключением ст. 65, вносятся в порядке, предусмотренном для принятия федеральных конституционных законов, после их одобрения законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов РФ (ст. 136). Такой усложненный порядок внесения поправок существенно ограничивает возможности необоснованного

пересмотра федеральным центром конституционных положений без учета мнения составных частей федерации.

3. Особый порядок установлен на случай изменения ст. 65 Конституции РФ, определяющей состав Российской Федерации. Эти изменения вносятся на основании федеральных конституционных законов о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Как и в большинстве других зарубежных государств, в Российской Федерации в отношении общенациональной Конституции предусмотрена **особая правовая охрана**, режим которой установлен непосредственно в Конституции РФ.

К охране Конституции России привлечены практически все ветви власти и все виды государственных органов.

Согласно ст. 80 Конституции РФ Президент РФ является ее гарантом и в своей присяге обязуется соблюдать и защищать Конституцию РФ. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их федеральной Конституции (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ могут обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции иных видов нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Особую роль в правовой охране Конституции РФ играет **Конституционный Суд РФ**, который рассматривает по запросам дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных правовых актов, принятых как федеральными органами государственной власти, так и органами государственной власти субъектов РФ. Данный орган конституционного контроля проверяет также по запросам конституционность договоров между органами государственной

власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов Конституционный Суд РФ проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Акты или их отдельные положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению (ст. 125 Конституции РФ).

Еще одна важная группа сущностных качеств Конституции РФ — это ее **политико-правовые свойства**: легитимность и стабильность.

Конституция РФ, как отмечалось выше, была принята путем всенародного голосования — референдума 12 декабря 1993 г. и вступила в действие со дня ее опубликования 25 декабря того же года. О ее легитимности свидетельствует участие во всенародном голосовании 54,8% от общего числа лиц, наделенных избирательным правом. За принятие Конституции РФ проголосовали 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании.

За период, прошедший с момента принятия Конституции РФ, в стране сложился относительно стабильный конституционный порядок. Все основные институты государственной власти формировались и действовали в конституционных рамках. За 17 лет с момента принятия в Конституцию России были внесены изменения лишь в связи с укрупнением субъектов федерации, число которых сократилось с 89 до 83. Внесенные в дальнейшем законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ¹ конституционные изменения свидетельствуют о дальнейшем укреплении основ конституционного строя, уточнении статуса федеральных органов государственной власти.

¹ Срок полномочий Президента РФ был увеличен с 4 до 6 лет, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ — с 4 до 5 лет. Кроме того, Правительство РФ было наделено обязанностью ежегодно отчитываться о своей деятельности перед Государственной Думой Федерального Собрания РФ.

3.3. Структура и основное содержание Конституции РФ

Конституция РФ как основной закон государства и общества имеет свою структуру. Порядок расположения конституционно-правовых норм выстраивает систему последовательно связанных институтов.

По своей структуре и содержанию действующая Конституция, с одной стороны, согласуется с международными стандартами, предъявляемыми к конституциям демократического правового государства, с другой — отражает реальное соотношение сил и специфику политических и правовых традиций, сложившихся в России на современном этапе ее развития.

Действующая Конституция РФ состоит из преамбулы и двух разделов. **Первый раздел Конституции РФ** включает 9 глав и 137 статей и составляет собственно текст основного закона России:

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

Второй раздел Конституции РФ регулирует «Заключительные и переходные положения», обусловленные определенным этапом развития России на период принятия данной Конституции.

Раздел второй Конституции РФ «Заключительные и переходные положения» в структуре российской Конституции появился впервые. Такие структурные части, между тем, нередко встречаются в конституциях зарубежных стран. В данном разделе содержатся нормы, регулирующие вопросы введения новой Конституции РФ в действие, фиксируется прекращение действия прежней Конституции, определяется порядок осуществления полномочий органов государственной власти и должностных лиц государства, а также применения законов и иных нормативных правовых актов, действовавших до вступления в силу новой Конституции.

В структуру действующей Конституции впервые введен *раздел «Основы конституционного строя»*. Понятие «основы конституционного строя» заменило термин «общественный строй», используемый в ранее действовавшей Конституции 1978 г. Тем самым была четко зафиксирована задача закрепления качественно нового режима — конституционного строя, суть которого заключается в утверждении демократического правового государства; основных прав и свобод человека и гражданина, согласуемых с нормами международного права; политического плюрализма; институтов государственной власти, основанных на разделении властей; независимого местного самоуправления и других параметров конституционализма.

Переход от советской системы государственной власти к президентско-парламентской обусловил исчезновение раздела в Конституции «Советы народных депутатов Российской Федерации и порядок их избрания». Был изменен иерархический порядок конституционного регулирования системы государственной власти в Конституции РФ. Если ранее конституционное регулирование этой системы начиналось с норм, определяющих статус законодательной (представительной) власти РСФСР (РФ), то теперь гл. 4 Конституции РФ «Президент Российской Федерации» предваряет все остальные главы (4-7), посвященные органам государственной власти. Это позволяет говорить о том, что Президента РФ как глава государства занимает первое место в системе органов государственной власти.

Название глав об органах государственной власти Российской Федерации сформулировано с учетом принципа разделения властей. Наряду с главами «Федеральное Собрание» и «Правительство Российской Федерации» специально выделена глава «Судебная власть», которая по ранее действовавшей Конституции РСФСР именовалась как «Правосудие, прокурорский надзор».

Структура Конституции подверглась изменениям также вследствие выбора концепции обновленного федеративного устройства, определения нового статуса субъектов РФ. В действующей Конституции РФ отсутствует детальное регулирование системы государственной власти субъектов РФ.

В связи с переходом на рыночную систему хозяйствования и развитием новой экономической системы, основанной на свободе

экономической деятельности и разнообразии форм собственности, в Конституции РФ не присутствует ранее существовавший разд. VIII Конституции РСФСР 1978 г. «Государственный план экономического и социального развития РСФСР. Государственный бюджет РСФСР».

В отличие от идеологизированных конституций советского периода, провозглашавших высшей целью построение коммунистического общества, *Конституция РФ 1993 г. определяет*, что высшей ценностью является человек, его права и свободы, а их признание, соблюдение и защита — обязанность государства (ст. 2). Если в прежней российской Конституции Раздел II, посвященный правовому статусу индивида, назывался «Государство и личность», то в действующей Конституции РФ этому посвящена гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Таким образом, подчеркивается высшая ценность личности как таковой, без увязки ее статуса непосредственно с государством.

По структуре Конституция РФ 1993 г. в отличие от советских конституций и ранее действовавшей Конституции РСФСР 1978 г. (в ред. 1992 г.) стала более компактной. В ней отсутствуют, в частности, главы, посвященные экономической, бюджетно-финансовой и избирательной системам России.

3.4. Пересмотр Конституции РФ и принятие конституционных поправок

В Конституции РФ используются термины «пересмотр» и «внесение поправок».

Пересмотр — это такое изменение наиболее важных конституционных положений, которое требует принятия новой Конституции РФ.

Пересмотр Конституции РФ возникает в случае изменения гл. 1, 2 и 9. Исходя из смысла ст. 135 Конституции РФ, Федеральное Собрание РФ не может изменить положения гл. 1 «Основы конституционного строя», гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», а также гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Такая

особенность процедуры подчеркивает, что пересмотр касается кардинальных конституционных изменений.

Внесение поправок — изменение конституционных положений, не требующее принятия новой Конституции РФ.

По Конституции РФ в таком порядке изменяются гл. 3–8, внесение поправок в которые осуществляется с непосредственным участием российского парламента.

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы (ст. 134 Конституции РФ).

Конституционная инициатива органов государственной власти оформляется в виде соответствующих актов — указов Президента РФ, постановлений Совета Федерации или Государственной Думы, постановлений Правительства РФ и т. д. Эти акты должны приниматься с соблюдением процедур, установленных в регламентах палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, в конституциях (уставах), законах субъектов федерации, регламентах их законодательных (представительных) органов государственной власти.

Порядок пересмотра Конституции РФ является усложненным по субъектному составу и охватывает несколько стадий.

1. Инициирование предложения о пересмотре и рассмотрение этой инициативы Федеральным Собранием РФ.

Предложение о пересмотре, внесенное одним из субъектов, перечисленных в ст. 134 Конституции РФ, должно быть поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Советов Федерации или депутатов Государственной Думы. При этом данное предложение может быть внесено первоначально как в Государственную Думу, так и в Совет Федерации.

2. Созыв Конституционного Собрания.

В случае поддержки палатами Федерального Собрания РФ предложения о пересмотре указанных глав Конституции в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании должен определить процедуру созыва, состав данного органа и порядок его деятельности. В настоящее время такой закон пока не принят, но ряд его проектов уже был внесен в Государственную Думу.

3. Принятие решения Конституционным Собранием. Конституционное Собрание принимает одно из двух решений: подтверждает неизменность действующей Конституции РФ; разрабатывает проект новой Конституции РФ.

4. Принятие новой Конституции РФ.

В случае если Конституционное Собрание разрабатывает проект новой Конституции РФ, то такой проект может быть принят двумя способами: двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Собрания; всенародным голосованием — референдумом.

При проведении всенародного голосования Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей. Таким образом, если проект отклонен всенародным голосованием или оно не состоялось из-за добровольной неявки граждан на голосование, новая Конституция не может считаться принятой.

Столь усложненный порядок пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ призван обеспечить стабильность основ конституционного строя, устойчивость конституционной модели регулирования прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Процедура внесения конституционных поправок по сравнению с пересмотром Конституции облегчена, однако также является достаточно сложной.

Юридическая возможность внесения поправок в гл. 3–8 Конституции РФ предусмотрена в ст. 136. Установленная процедура предусматривает два этапа: принятие конституционных поправок осуществляется в порядке, предусмотренном для федерального конституционного закона; принятый Закон о поправках вступает

в силу после его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Такой усложненный порядок обеспечивает принятие серьезного решения, согласованного с составными частями России и с учетом более широкого представительства интересов населения.

Правовая форма принятия Федеральным Собранием РФ конституционных поправок уточнена Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П, в котором отмечено, что положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона. Отсюда Конституционный Суд РФ постановил, что поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта – Закона РФ о поправке к Конституции. На данный Закон распространяется процедура, установленная для принятия федерального конституционного закона.

❗ Поправки к гл. 3–8 Конституции РФ принимаются в форме специального закона РФ о конституционных поправках, одобряемого большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Особенность данного специального закона РФ о конституционных поправках заключается в необходимости его одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

Непосредственно процедура внесения и принятия конституционных поправок Федеральным Собранием РФ определяется Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Особый порядок предусмотрен для изменения ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, определяющей состав Российской Федерации. Изменения в данную статью Конституции РФ, содержащую перечень субъектов РФ, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее

составе нового субъекта РФ (ч. 1 ст. 137 Конституции РФ). В настоящее время такой порядок урегулирован Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ — изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к России иностранного государства или его части.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта РФ предполагает внутреннее изменение структуры или территориальное размежевание Российской Федерации.

Принятие в Российскую Федерацию осуществляется также в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части, заключенным Россией с данным иностранным государством.

Другой, более упрощенный порядок устанавливается в случае **изменения наименования субъекта РФ**. Изменение названия субъекта РФ — республики, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения — относится к его собственному ведению. После того, как субъект РФ изменит свое наименование в порядке, устанавливаемом, как правило, в его конституции или уставе, новое наименование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ (ч. 2 ст. 137 Конституции). Изменения наименования субъекта РФ включаются указом Президента РФ.

В спорных случаях Президент РФ вправе использовать предусмотренные ч. 1 ст. 85 Конституции РФ согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае невозможности достижения согласованного решения он может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Не может быть произведено переименование субъекта РФ, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской

Федерации в целом либо интересы других государств, а также предполагающее изменение состава России или конституционно-правового статуса субъекта РФ.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте понятие и раскройте основное содержание Конституции РФ.
2. В чем заключается высшая юридическая сила Конституции РФ? Имеются ли особенности юридической силы положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ?
3. Что означает прямое действие Конституции РФ?
4. В каких случаях может идти речь о пересмотре Конституции РФ?
5. Каким образом вносятся конституционные изменения и дополнения?
6. Раскройте процедуру внесения изменений в Конституцию РФ.

■ ГЛАВА 4. Основы конституционного строя Российской Федерации

- ♦ Основные элементы конституционализма в сопоставлении с основами конституционного строя, закрепленными в Конституции РФ
- ♦ Принципы конституционного строя Российской Федерации (гуманизм, народовластие, разделение властей, идеологическое и политическое многообразие, правовое, федеративное, социальное, светское государство и др.)
- ♦ Виды публичной власти в Российской Федерации

4.1. Понятие и правовая природа основ конституционного строя Российской Федерации

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его особенность. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией, федеративным или унитарным. Совокупность этих черт позволяет говорить об определенном государственном и общественном строе, который после его закрепления конституцией государства становится его конституционным строем.

Конституционный строй (в формально-юридическом смысле) – это система организации государства и общества, закрепленная в конституции.

В отличие от понятий «государственный строй», «общественный строй» категория «конституционный строй» указывает на то, что устройство государства и общества должно ориентироваться не только на конституцию, но и основываться на основных идеях конституционализма.

Конституционный строй (в сущностном понимании) – органическое единство государственного и общественного строя, базирующегося

на прогрессивных идеях конституционализма, — системе либеральных ценностей гуманизма, демократии и самоуправления, закрепленных в конституции и иных наиболее важных нормативных правовых актах, развивающих положения основного закона страны и получающих надлежущую реализацию в системе функционирующих в государстве конституционно-правовых отношений.

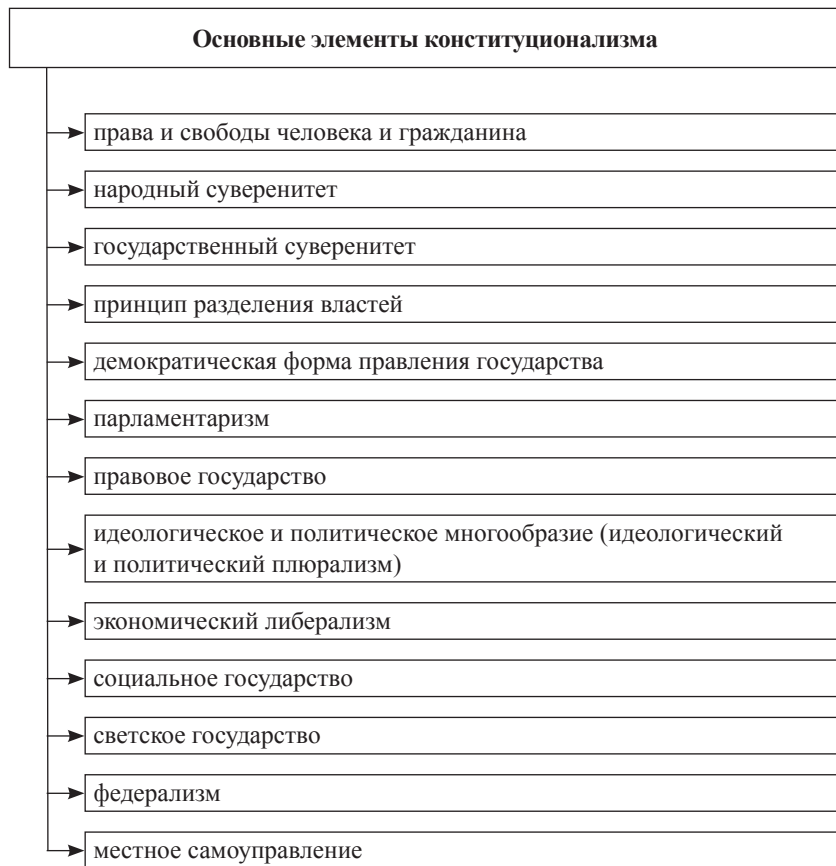
Современный конституционализм (как система гуманитарных ценностей) — совокупность идей (принципов) формирования и функционирования государственного и общественного строя, наличие которых объективно необходимо для обеспечения гуманизма, демократии и самоуправления в осуществлении публичной власти и общественной жизни; широты прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающих достойную и свободную жизнь личности, социальную защиту человека на конституционном уровне.

Конституционный строй, основанный на конституционализме, — это такая организация государственной и общественной жизни, при которой государство имеет демократический правовой характер; человек, его права и свободы, честь и достоинство признаются высшей ценностью, а их соблюдение и защита являются основной обязанностью государства; политическая и социальная системы общества основаны на плюрализме и идеологическом многообразии.

Структурно конституционный строй может быть представлен двумя подсистемами: государственный и общественный строй. Обе подсистемы приобретают конституционный характер в том случае, если идеология конституционализма составляет их сущность.

Идеи конституционализма, закрепленные в конституции и иных наиболее важных нормативных правовых актах, воплощаются в жизнь путем их конкретизации в соответствующих правовых актах и реализации в системе функционирующих в государстве конституционно-правовых отношений.

Основными элементами конституционализма с учетом модели, закрепленной в Конституции РФ, являются (см. *схему 7*).



Конституционный строй Российской Федерации – единство государственного и общественного строя, базирующегося на прогрессивных идеях конституционализма, закреплённых в Конституции РФ и иных наиболее важных нормативных правовых актах, развивающих положения основного закона страны.

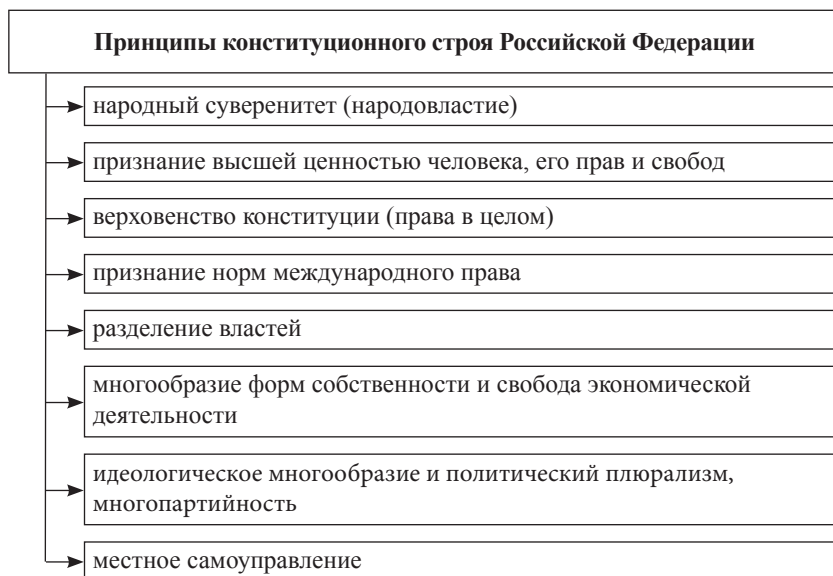
Базовые положения конституционного строя, закрепленные в конституции или в определенной группе основополагающих нормативных правовых актов и правовых обычаев (неписаная конституция), составляют **основы конституционного строя**. Основы конституционного строя, которые по аналогии могут быть структурированы на **основы государственного и общественного строя**, представляют фундаментальные политико-правовые ценности, конституционные принципы устройства государства и общества.

Глава 1 Конституции РФ называется «Основы конституционного строя» и закрепляет ключевые принципы организации и деятельности Российской Федерации, устанавливая при этом единство государственных и общественных начал. В основах конституционного строя Российской Федерации выражается гуманистическая сущность России и принадлежность к семье демократических, правовых государств, организованных на прогрессивных идеях конституционализма. Согласно ст. 16 Конституции РФ основы конституционного строя не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ. При этом никакие другие положения действующей Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя.

Установление конституционного строя начинается с определения принципов организации государства в его соотношении с личностью и гражданским обществом. Данные принципы и составляют содержание гл. 1 Конституции РФ (см. схему 8).

Принципы конституционного строя — основные идеи, базовые начала, установленные в конституции, определяющие устройство общества и государства.

Принципы конституционного строя закрепляются в гл. 1 Конституции РФ в самой общей форме, создавая фундамент конституционного строя. Более конкретно они раскрываются в последующих главах Конституции РФ, и поэтому некоторые положения как бы гарантированы дважды (федерализм, право собственности, разделение властей и др.).



В главе 1 Конституции РФ названы такие **основы конституционного строя Российской Федерации**: республиканская форма правления; федеративное устройство; светский характер Российского государства.

! Человек, его права и свободы определены Конституцией РФ в качестве высшей ценности, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина провозглашаются обязанностью государства (ст. 2).

Особенностью Конституции РФ (1993 г.) явилось и то, что модель закрепления прав и свобод в значительной мере была заимствована из Всеобщей декларации прав человека 1948 г., а также из основных европейских документов по правам и свободам человека и гражданина.

Конституция РФ декларирует равноправие всех граждан Российской Федерации, недопустимость лишения их гражданства или права

изменить его (ст. 6). Таким образом, принцип гуманизма как основа организации Российского государства и общества, определения взаимоотношений государства и личности закреплен в качестве приоритетного в основах конституционного строя РФ.

Демократический характер публичной власти в Российской Федерации раскрывается в Конституции РФ через принципы народовластия (народного суверенитета) (ст. 3), разделения властей (ст. 10 и 11), республиканской формы правления (ст. 1), идеологического многообразия и политического плюрализма (ст. 13), местного самоуправления (ст. 12).

В Российской Федерации, как и в любом другом цивилизованном демократическом государстве, выделяется **четыре основных вида публичной власти**: народовластие, общественная власть, государственная власть, местное самоуправление.

Для Российской Федерации характерно разнообразие субъектов публичных властеотношений. **В качестве носителей народовластия в России** выступают: народ Российской Федерации, народ субъекта РФ, народ наднационального межгосударственного объединения Союзного государства России и Беларуси.

Субъектами общественной власти являются самые разнообразные партии, общественные движения, профсоюзы, религиозные организации, СМИ, корпорации производителей и т. д. Население, органы местного самоуправления, отдельные группы граждан, коренные малочисленные народы и другие компактно проживающие этнические общности обладают правами субъекта местного самоуправления.

Субъекты публичной власти действуют в Российской Федерации в рамках Конституции РФ и закона. Так, согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы.

Россия провозглашена правовым государством (ст. 15 Конституции РФ). Это означает:

- признание верховенства права и закона над государством;
- закрепление высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ;

- обязательность соблюдения Конституции и законов всеми субъектами публичной власти, должностными лицами и гражданами;
- определение общепризнанных принципов и норм международного права в качестве составной части правовой системы Российской Федерации.

Позитивной чертой действующей Конституции РФ является комплексное закрепление основных принципов гражданского общества. Наряду с перечисленными выше принципами в Конституции РФ впервые последовательно обозначен *режим экономической свободы и многообразия форм собственности*. Конституция закрепляет принципы признания частной собственности, в том числе на землю; равноправия всех форм собственности, включая частную собственность; гарантирования свободы экономической деятельности; свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; поддержки конкуренции (ст. 8, 9). Все указанные принципы — неотъемлемые условия формирования рыночного хозяйства и эффективной свободной экономики.

В Конституции РФ определяется как социальное и светское государство (ст. 7, 14). Такие характеристики также являются необходимым элементом гражданского общества.

Важным условием стабильности и эффективности России как государства является признание и соблюдение ее государственного суверенитета, приверженность федеративному устройству (ст. 4 и 5 Конституции РФ).

4.2. Гуманизм конституционного строя Российской Федерации

Основу конституционализма составляет *идея гуманистического развития государства и общества*, главный смысл которой — ориентация общественного и человеческого сознания на человеколюбие, мир и гармонию, поиск согласия и поступательного развития. Высшее проявление гуманизма — права и свободы человека и гражданина, их обеспечение государством и обществом.

Гуманизм прав и свобод проявляется не в их существовании как таковых, а в том, что формулировка прав и свобод базируется на нравственных и духовных ценностях, на гуманистической задаче гармоничной жизни личности в обществе и государстве, на Земле в целом.

Гуманистическая направленность Российской Федерации емко выражена в ст. 2 Конституции РФ, определяющей, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Выражение «**высшая ценность**» — не юридическая, а нравственная категория, но, попадая в конституционный текст, она превращается в категорию правовую, т. е. в обязательное правило для всех членов общества — как облеченных, так и не облеченных властью.

Правовой принцип о высшей ценности прав и свобод был выработан и закреплен благодаря демократическим движениям и опыту конституционного развития стран Западной Европы, США, а также стремлениям либеральных и демократических движений России с начала XIX в.

Конституционным закреплением прав и свобод человека как высшей ценности Российская Федерация признала требования таких общепризнанных актов международного права, как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международные пакты об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и др.

Российская Федерация приняла на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, ограждать их от любого незаконного вмешательства или ограничения. Не вмешиваясь без объективной потребности в эти отношения, государство в то же время обязано не допускать злоупотребления правами и свободами, ибо их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц, в том числе общие законные интересы.

Признавая конституционные права и свободы, государство в законах конкретно определяет содержание, объем, пределы этих прав, гарантии их соблюдения, а также обязанности каждого человека (например, уплата налогов, охрана окружающей среды) и гражданина (военная служба и др.).

Согласно ч. 2 ст. 17 Конституции РФ основные права и свободы человека в Российской Федерации неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Это говорит о том, что в основу современной российской государственности положены гуманистические идеи о незаблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина.

В статье 18 Конституции РФ провозглашается, что права человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Отсюда следует, что все ветви власти, все звенья государственного механизма служат главной цели: обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Основные обязанности государства в этой сфере сводятся к **признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.**

Признание означает закрепление в Конституции РФ и законах всего объема прав и свобод, предусмотренных общепризнанными нормами международного права, а также неотъемлемых прав и свобод, вытекающих из естественного права.

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

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

Для Конституции РФ и действующего российского законодательства характерны широта охвата прав и свобод, детальное регулирование их отдельных видов, создание разветвленной системы гарантий правового положения личности.

4.3. Конституционные основы народовластия (народный суверенитет) в Российской Федерации

Народовластие, или народный суверенитет, является важнейшей характеристикой конституционализма, непременным условием демократического государства и цивилизованного общества.

Народовластие (в самом общем понимании) — это режим демократии или власть народа («*demos*» — народ; «*cratos*» — власть).

В конституционном праве наиболее распространенным является определение, согласно которому **народовластие (народный суверенитет)** есть принадлежность народу верховной власти в обществе и государстве, а также признание народа единственным источником этой верховной власти.

В государствах с конституционным строем **народ** рассматривается как главный источник публичной власти, государственного суверенитета и основа легитимной государственной власти. Народ в данном случае представляет собой единое целое. Это не простая совокупность граждан конкретного государства, обладающих политическими, в том числе избирательными правами, а сообщество граждан, объединенных общегосударственными или общенациональными интересами.

Исходя из такого понимания народа народовластие, или народный суверенитет, означает верховенство и полноту власти народа в государстве и обществе. Именно народ определяет и устанавливает конституцию и систему государственной власти, несет ответственность за государственный и общественный строй, который он установил. Народ должен иметь право ставить вопрос об изменении строя и системы государственной власти, смене высших должностных лиц государства и совершенствовании правопорядка.

❗ Принцип народовластия составляет основу демократического режима современной России.

Народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (ст. 3 Конституции РФ). Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

«**Народ**», «**нация**», «**население**» — не тождественные понятия, но на определенном отрезке истории либо с точки зрения разных государственно-правовых традиций они могут совпадать.

Народ (в конституционно-правовом понимании) — совокупность граждан России. Иные категории людей, проживающих в России, не относятся к народу Российской Федерации. Народ по Конституции РФ многонационален.

Власть народа в Российской Федерации — это публичная власть, целью осуществления которой является общественное благо (иначе говоря — публичный интерес); она обращена ко всему обществу и каждому его члену; всем доступна (каждый человек вправе участвовать в реализации тех или иных функций и форм власти).

Власть осуществляется: народом в целом; его частью, проживающей на соответствующей территории; избранными народом представителями, сформированными народом производными от представителей органами.

Носителем власти в Российской Федерации на федеральном уровне является многонациональный народ всей России. На региональном уровне в таком качестве выступает народ каждого из субъектов РФ. На местном уровне народ — это население или сообщество жителей территориальных коллективов, где действует местное самоуправление.

На местном уровне народ как субъект власти имеет свои особенности. Российское законодательство допускает участие в местном самоуправлении не только граждан, но и иностранцев.

В соответствии с мировыми стандартами демократических конституций многих стран Конституция РФ закрепляет основные формы осуществления народом своей власти.

Власть народа (публичная власть) в Российской Федерации осуществляется в трех основных формах: государственная власть; общественная власть; смешанная общественно-государственная власть (местное самоуправление).

Государственная власть → принятие актов (совершение действий), имеющих государственно-обязательную силу, обеспечиваемых авторитетом, организационными мероприятиями, а если необходимо, и принуждением со стороны государства.

В отличие от общественной государственная власть распространяется на всех граждан и осуществляется непосредственно народом или органами государственной власти. Высшим выражением непосредственного (прямого) осуществления государственной власти народом являются *референдум* (народное голосование) и выборы органов законодательной власти (парламентов России и субъектов РФ), государственных выборных должностных лиц (Президента РФ, глав местных администраций). Органы государственной власти, осуществляющие власть народа, делятся на три вида — законодательная, исполнительная и судебная ветви власти, — а по уровням это федеральные органы и органы субъектов РФ.

Общественная власть → осуществляется объединениями отдельных групп граждан посредством политических партий, иных общественных организаций и движений, религиозных общин, семьи, трудовых коллективов, при проведении совместных акций (митинг, собрание, демонстрация и др.). Члены и участники общественных формирований добровольно подчиняются коллективно установленным правилам, опираются на методы общественного воздействия. Здесь если даже и прибегают к принуждению, оно исходит не от государства и его органов, а состоит в организационных мерах общественного характера (исключение из объединения, общественные порицания и т. п.).

Смешанная общественно-государственная форма власти представлена в Российской Федерации в виде местного самоуправления.

Местное самоуправление в России — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

При решении вопросов только местного характера проявляется общественная (негосударственная) природа местного самоуправления, хотя его решения обязательны для населения на данной территории.

Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. При их осуществлении акты органов местного самоуправления обеспечиваются государственно-обязательной силой.

❗ В Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ).

В зависимости от формы волеизъявления народа различаются и **формы демократии**: непосредственная и представительная.

Непосредственная демократия – это форма прямого (непосредственного) волеизъявления народа или каких-либо групп населения.

Высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, которые проводятся на уровне Российской Федерации (общероссийский референдум, общероссийские выборы), субъекта РФ (региональный референдум, региональные выборы), муниципального образования (местный референдум, местные выборы).

Референдум – общенародное голосование по какому-либо вопросу, имеющему общегосударственное, региональное или местное значение.

Референдум проводится по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни.

Решения, одобренные на обязательном референдуме, обладают юридической силой закона, не нуждаются в каком-либо утверждении и обязательны для применения. Итоги консультативного (факультативного) референдума носят рекомендательный характер.

Порядок проведения всенародного референдума определяется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

Референдум Российской Федерации — всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (ст.1 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»).

Референдум Российской Федерации проводится на всей ее территории. Наряду с всероссийским референдумом могут проводиться референдумы субъектов РФ (республиканские, краевые, областные и др.) и местные референдумы (на территориях местного самоуправления).

Другой формой непосредственной демократии — высшим проявлением власти народа — являются выборы.

Выборы — это участие граждан в осуществлении власти путем голосования посредством определения из своего числа представителей в государственные органы и органы местного самоуправления. Избранные гражданами представители должны осуществлять принадлежащие им функции в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах.

Среди форм непосредственной демократии есть способы принятия общеобязательных решений (решающие формы) и формы выражения мнения, не имеющие общеобязательного значения (консультативные формы).

Решающими формами непосредственной демократии, помимо выборов и обязательного референдума, являются:

- отзывное производство;
- участие граждан (присяжных, арбитражных заседателей) в осуществлении правосудия, собрания (сходы) граждан в муниципальных образованиях.

К консультативным формам непосредственной демократии можно отнести: консультативный референдум; всенародное обсуждение;

народную правотворческую инициативу; публичные мероприятия (митинги, демонстрации, шествия, пикетирование); различные собрания.

Представительная демократия – это осуществление народом власти через выборных полномочных представителей (государственные органы и органы местного самоуправления).

Носителями представительной власти являются *общенациональный парламент*, а также другие законодательные органы в центре и на местах, а также выборные представители исполнительной и судебной властей, выражающие интересы различных составляющих гражданского общества классов, социальных слоев, политических группировок и профессиональных групп.

Представительная форма народовластия в Российской Федерации выражается в том, что интересы и волю народа представляют избранные в законодательных органах власти (Государственная Дума Федерального Собрания РФ, парламенты субъектов РФ, представительные органы местного самоуправления) путем принятия решений, выражающих волю тех, кого они предоставляют.

Установленная законом периодичность и обязательность выборов является одной из важнейших гарантий реализации народовластия.

! Народовластие осуществляется народом через государство, общественные объединения, органы местного самоуправления посредством институтов представительной и непосредственной демократии.

4.4. Принцип разделения властей в Российской Федерации

Одним из важнейших принципов конституционализма и демократической организации государственной власти является принцип разделения властей.

Принцип разделения властей — разграничение властных полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти с целью не допустить концентрации ее в руках одной ветви и создание механизма сдержек и противовесов для предотвращения злоупотребления властными полномочиями.

Современная теория разделения властей сформировалась в результате многовекового опыта человечества. Понадобилось немало столетий для того, чтобы даже самые просвещенные правители осознали всю пагубность концентрации власти в одних руках и разрушительные последствия тирании одного человека. Подобные режимы, однако, существуют и в настоящее время в отдельных государствах земной цивилизации.

Классиками теории разделения властей считаются Дж. Локк и Ш. Монтескье. Их идеи в той или иной мере развивались Д. Дидро, Г. Гельвецием и другими западноевропейскими и североамериканскими мыслителями.

Одно из главных достоинств теории разделения государственной власти состоит в том, что ее реальное воплощение позволяет предотвратить чрезмерную концентрацию власти в руках одного лица, органа или ветви власти, пресечь злоупотребление властью и возможность ее узурпации, создать препятствия на пути антидемократических тенденций авторитаризма и тоталитаризма.

По общему правилу, вытекающему из разделения властей, законодательная и исполнительная власти не должны подменять друг друга и вторгаться в осуществление функций, зарезервированных за каждой из них.

Теория разделения властей не отрицает единство государственной власти и взаимосвязь между различными ее ветвями. Государственная власть остается единой по своей природе, источнику и предназначению, так как исходит от народа в целом, от целостной задачи выражения интересов всей нации — общности граждан (населения) конкретной страны. Единство государственной власти проявляется также в том, что функционирование всех трех ее ветвей осуществляется не изолированно, а в тесном взаимодействии, взаимозависимости и взаимопроникновении.

В связи с тесным взаимопроникновением ветвей власти концепция разделения властей получила дальнейшую интерпретацию в конституционном праве и выразилась в постулатах о необходимости достижения баланса властей и создания системы сдержек и противовесов.

Принцип разделения властей в каждой стране выражается в собственной системе взаимоотношений властей. Однако соблюдение общих требований реализации данного принципа — основное условие обеспечения демократической природы государства.

Становлению и утверждению принципа разделения властей в России предшествовал долгий период его непризнания. Затяжное господство в дореволюционной России режима абсолютной монархии препятствовало теоретическому и тем более практическому восприятию принципа разделения властей. В годы советской власти принцип разделения властей также был отвергнут, создание социалистического государства неразрывно связывалось с уничтожением буржуазного парламентаризма и непризнанием «отсталого» принципа разделения властей.

В Конституции РФ 1993 г. разделение властей определено как одно из неперемennых условий демократической организации Российского государства. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Специально подчеркнуто, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Это означает, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти независимо осуществляют свои полномочия, с одной стороны, и образуют единую систему, с другой.

Система органов государственной власти в Российской Федерации имеет два уровня — федеральный и региональный (субъекты РФ).

Согласно Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ (ч. 1 ст. 11), а в субъектах РФ — образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). Компетенция между органами законодательной, исполнительной и судебной власти в субъектах РФ также разграничивается на основе принципа разделения властей.

4.5. Российская Федерация — правовое государство

В статье 1 Конституции РФ Россия провозглашена правовым государством. Российская Федерация признает верховенство права и верховенство закона в общественной и государственной жизни страны. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

Высшим по юридической силе актом в правовой системе России признается Конституция РФ, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

Весьма важным показателем правового государства является **равенство всех перед законом**. Согласно ст. 19 Конституции РФ Российская Федерация гарантирует 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. Запрещаются любые формы ограничений прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

В России, как и в любом другом правовом государстве, обеспечивается *правовая осведомленность граждан и других субъектов правовых отношений о действующем законодательстве*. Государство проявляет специальную заботу о формировании развитого правосознания.

Законы в Российской Федерации подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Весьма важным конституционным требованием является положение, закрепленное в ч. 3 ст. 15 Конституции РФ и устанавливающее, что нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Россия, будучи полноправным членом мирового сообщества, признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. При этом в Конституции РФ закреплено, что если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

Признание норм международного права — одно из неперменных качеств современного правового государства. Россия на высоком уровне интегрировала свое законодательство с международно-правовой системой.

Характерной чертой современной России является наличие целостной системы законодательства, в основном охватывающей наиболее важные сферы государственной и общественной жизни.

В развитие Конституции РФ принимаются специальные законы, посвященные тому или иному виду или носителю публичной власти, что не означает их всеилие. В сущностно-содержательном смысле правовое государство живет в постоянном ритме обновления и развития законодательства. Особенно интенсивны эти процессы для государств, вставших на путь реформирования. Именно таким государством оказалась Россия после принятия Конституции РФ 1993 г.

4.6. Идеологическое и политическое многообразие в Российской Федерации

Для современной России характерно утверждение принципа идеологического и политического многообразия. В части 1 ст. 13 Конституции РФ подчеркнуто, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Это положение получает развитие в других статьях Конституции и в действующем законодательстве. В Конституции РФ устанавливается также религиозное многообразие, свобода совести (ст. 14, 28); свобода мысли и слова, право поиска, получения, производства и распространения информации (ст. 29); свобода литературного, художественного, научного и других видов творчества (ст. 44).

В современной России действует принцип, согласно которому все граждане свободны в своих убеждениях и взглядах. Никто не может подвергаться каким бы то ни было преследованиям, ограничениям прав за свои убеждения. В настоящее время свободно проповедуются самые различные идеологии, в том числе в политической сфере: либерализм, социал-демократизм, коммунизм, религиозно-демократические и религиозно-социальные, национально-демократические, конституционно-монархические доктрины и др.

Такая свобода идеологий не является, однако, абсолютной и бесконтрольной. Как и во многих других демократических странах, в Российской Федерации предусмотрены определенные ограничения и исключения, обусловленные гуманистическими задачами защиты интересов людей и общества в целом.

Так, в Российской Федерации запрещается идеология, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13 Конституции). Действующее федеральное законодательство, в частности, Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» и другие, предусматривает ответственность за действия, проповедующие запрещенную законом антигуманную идеологию.

Конституция признает **политическое многообразие, многопартийность и равноправие общественных объединений** (ч. 3 и 4 ст. 13 Конституции РФ).

Важнейшей формой реализации интересов различных групп и вовлечения граждан в общественную жизнь являются **общественные объединения**: политические партии, массовые народные движения, органы общественной самодеятельности и т. д.

В Российской Федерации на данном этапе действует достаточно развитое законодательство об общественных объединениях. Общие вопросы урегулированы в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», где дается понятие общественных

объединений, определяются их виды, единые требования к формированию и регистрации.

Общественное объединение — добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В соответствии с указанным Федеральным законом *организационно-правовыми формами таких объединений могут быть*: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

❗ Общественные объединения равны перед законом (ч. 4 ст. 13 Конституции РФ).

Данные конституционные нормы направлены прежде всего против монополии какой-либо одной партии или нескольких объединений.

Общественные объединения могут иметь различный характер: политический, социальный, экономический, культурный, религиозный и др. Имеются однако и ограничения, касающиеся определенной категории общественных объединений.

Так, Конституция РФ запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ч. 5 ст. 13). Мировой политический опыт (фашистские, расистские и прочие антидемократические партии и движения, развязавшие Вторую мировую войну), а также собственная отечественная история (монополия КПСС) доказали реальность возникновения тоталитарного политического режима на базе подобных организаций.

Политическое общественное объединение — общественное объединение, в уставе которого в числе основных целей закреплены участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов.

Политической деятельностью могут заниматься и профсоюзы при условии включения соответствующих целей в их устав. В целом деятельность профсоюзов имеет социальную направленность и связана с защитой различных слоев работающего населения.

Ведущее место в системе политических общественных объединений занимают политические партии.

Политическая партия — 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 (ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»).

В России не предусматривается создание и деятельность межрегиональных, региональных и местных политических партий, а также иных политических общественных объединений.

Основными принципами деятельности политических партий провозглашаются законность и гласность, свобода партий в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением установленных законом ограничений.

Поскольку политические партии играют особую роль в организации электоральных процессов, в Федеральном законе «О политических

партиях» установлено, что они являются единственным видом общественных объединений, который обладает правом выдвигать кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти. Процесс формирования демократической многопартийной системы в Российской Федерации находится в стадии развития. Наиболее влиятельной партией в настоящее время является «Единая Россия». Другими партиями, участвующими в политическом процессе и имеющими своих представителей в законодательных и исполнительных органах государственной власти, являются Коммунистическая партия РФ, Справедливая Россия, Либерально-демократическая партия России и ряд других.

В России действуют разнообразные *социальные объединения*: молодежные, женские, детские организации и движения, общества ветеранов и инвалидов, занимающиеся социальной защитой определенных категорий населения. Широко развита и система творческих объединений: ассоциаций, творческих союзов, гильдий и иных научных и культурных объединений.

Российская историческая традиция знает и такой специфический вид общественного объединения, как казачество, занимающее промежуточное положение между общественной организацией и органами местного самоуправления.

4.7. Российская Федерация — суверенное государство

Наряду с народным суверенитетом Конституция РФ закрепляет государственный суверенитет Российской Федерации.

Государственный суверенитет Российской Федерации был провозглашен Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, принятой Первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. В соответствии с данной Декларацией РСФСР стала суверенным государством после нескольких десятилетий ее фактически несuverенного существования в составе СССР (хотя по Конституции СССР формально-юридически РСФСР признавалась суверенным государством, как и другие союзные государства).

В содержание государственного суверенитета Конституция РФ вкладывает классические признаки суверенности государственной власти:

верховенство, независимость и полноту власти государства на всей его территории.

Государственный суверенитет России означает ее высшую власть или верховенство власти в отношении всех других субъектов публичных отношений на своей территории, в определении внешней и внутренней политики, в принятии законов.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Конституции РФ суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию: на сухопутные, водные и воздушные пространства, находящиеся под юрисдикцией России, а также на объекты с государственной символикой Российской Федерации (например, корабли, авиалайнеры и т. д.). Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ). Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4 Конституции РФ).

Независимость государства — это самостоятельность в решении внутриполитических и внешнеполитических вопросов, во взаимоотношениях с другими государствами.

Российское государство самостоятельно защищает свой конституционный строй, независимость и целостность, обеспечивает законность и правопорядок. Никакая другая власть на территории России не вправе присвоить себе функции верховной суверенной власти, а тем более поставить себя над ней.

Как суверенное государство Россия обладает абсолютной международной правосубъектностью.

Абсолютная международная правосубъектность — право государства самостоятельно решать вопросы о войне и мире, вхождении в международные сообщества и союзы, заключении межгосударственных договоров и соглашений.

Российская Федерация обладает всей полнотой власти на своей территории. **Признаки, характерные для суверенного государства**, наличие: системы высших органов государственной власти; государственных символов; единой конституционно-правовой системы, гражданства, кредитно-денежной системы, экономического пространства, Вооруженных Сил.

В современном понимании государственный суверенитет не является абсолютной категорией. Как и в других демократических странах, ее рамки ограничены народной волей, правом и законом.

Независимость Российского государства внутри страны сегодня ограничена прежде всего принципами конституционного строя:

- источником государственного суверенитета является народ (ч. 1 ст. 3);
- человек, его права и свободы — высшая ценность (ст. 2);
- за субъектами РФ сохраняется вся полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73);
- местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий в решении вопросов местного значения (ст. 12) и др.

Государственный суверенитет Российской Федерации ограничен и внешними факторами. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее внутреннего права. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в России на основе Конституции и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17 Конституции РФ). В соответствии с международными договорами РФ каждый вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ).

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии

с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79 Конституции РФ). В настоящее время некоторые ограничения внешнего характера связаны с членством России в ООН, СНГ, ОБСЕ, Совете Европы, ВТО и некоторых других экономических, экологических и иных международных организациях, в связи с заключением многих международных договоров, которые согласовывают и ставят в зависимость друг от друга волю государств-участников.

Так, вступление России в Совет Европы и ее присоединение в 1998 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод¹ а также к ряду протоколов к данной Конвенции уже повлекли за собой необходимость пересмотра некоторых положений законодательства, касающихся прав и свобод человека и гражданина, и предполагают продолжение этой работы. Другой пример современной политики России по добровольному ограничению ее суверенитета — Договор Российской Федерации и Республики Беларусь о создании Союзного государства. Два государства, движимые стремлением продолжить развитие интеграционных процессов, заложенных Договором об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 г., Договором о Союзе Беларуси и России от 2 апреля 1997 г., Уставом Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г., а также реализуя положения Декларации о дальнейшем единении России и Беларуси от 25 декабря 1998 г., 8 декабря 1999 г. заключили межгосударственный Договор о Союзном государстве, реализация которого повлечет за собой существенное перераспределение государственной власти в пользу нового Союза.

4.8. Россия — федеративное государство

В статье 1 Конституции Россия определена как федеративное государство. Российская Федерация как единое, но сложное по своей внутренней структуре государство включает в свой состав 83 субъекта

¹ Федеральный закон от 30 марта 1998 г. «О ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Российской Федерации. Разнообразие составляющих Российскую Федерацию образований — результат исторического развития России, особенностей ее национального состава. В состав России как федерации входят республики, края, области, города федерального значения, автономная область (Еврейская) и автономные округа.

Положения о федеративном устройстве находят отражение во многих статьях Конституции РФ, наиболее развернуты они в гл. 3 «Федеративное устройство».

Идеологическую основу российского федерализма составляют конституционные принципы федеративного устройства, которые обуславливают тип федерации, ее структуру, особенности территориального устройства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции РФ федеративное *устройство России 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 РФ, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. К закрепленным в Конституции РФ принципам федерализма относятся также государственный суверенитет (ст. 4), равноправие субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5), единство конституционно-правовой системы (ст. 15), разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами (ст. 71–73).

Государственная целостность Российской Федерации означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет единое государство, в котором обеспечивается целостность и неприкосновенность территории; существует единое гражданство; гарантируется единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы — рубля; провозглашается единство систем государственной власти; государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Российской Федерации, территория каждого из них является неразрывной частью территории

России; отсутствует, как и в других федеративных государствах, право выхода субъектов из федерации.

В качестве одной из основ федеративного устройства Конституция РФ закрепляет **принцип единства системы государственной власти**, который является логическим следствием того, что единым источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Этот принцип гарантирует слаженное функционирование государственного механизма по осуществлению функций Российского государства во всей их полноте и многообразии.

Единство системы государственной власти проявляется также в определенной структурной идентичности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Данный принцип требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти и ориентировались на общие принципы и формы деятельности. Это единство обеспечивается:

- особым построением Федерального Собрания РФ, где одна из палат — Совет Федерации — формируется из представителей от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти (ст. 95 Конституции РФ);
- мерами ответственности органов государственной власти субъектов федерации за нарушение Конституции РФ и федеральных законов;
- деятельностью Президента РФ как гаранта Конституции РФ (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ);
- осуществлением федеральными органами государственной власти координационных полномочий;
- судебным контролем (ст. 46, 125 Конституции РФ),
- прокурорским надзором и др.

Федеративное устройство России согласно Конституции РФ основано:

- на разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 71–73);
- на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 11, 76).

Разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется на основе Конституции РФ, федеральных законов, договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, а в системе исполнительной власти — также с помощью соглашений о передаче осуществления части полномочий (ст. 11, 76, 78 Конституции РФ).

Одним из основополагающих принципов федеративного устройства России является **равноправие и самоопределение** ее народов (преамбула и ст. 5 Конституции РФ). Применительно к России, где проживает свыше 170 народов, этот принцип имеет особое значение и проявляется в том, что независимо от численности и других характеристик каждый из народов имеет право на самоопределение в предусмотренных Конституцией РФ и федеральным законом формах, позволяющих использовать землю и другие природные ресурсы как основу их жизни и деятельности, сохранять родной язык, создавать условия для его изучения и развития и т. д. Федерализм означает необходимость проведения политики межнационального согласия, недопустимость деления граждан на представителей «коренных» и «некоренных» национальностей.

4.9. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, а в гл. 8, посвященной основам местного самоуправления, этот принцип конкретизируется.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130 Конституции РФ).

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Конституционный строй современной России невозможно представить без местного самоуправления, которое является важным элементом характеристики России как демократического, правового государства, ориентированного на человека, его права и свободы. Социальная ценность местного самоуправления выражается в том, что оно обеспечивает осуществление народом своей власти, реализацию права граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ) и многих других прав и свобод. Местное самоуправление позволяет территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, решать социальные и иные задачи с учетом местных потребностей. Развитие местного самоуправления создает предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Российской Федерации и субъектов РФ, служит формой решения национально-культурных вопросов.

Конституционные основы местного самоуправления конкретизируются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (п. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Самостоятельность местного самоуправления предполагает, что оно в пределах своих полномочий вправе по своему усмотрению:

- решать вопросы местного значения (определять структуру своих органов, организацию их работы, формировать бюджет и заниматься другой деятельностью в интересах населения);

- владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью; принимать необходимые и обязательные к исполнению решения.

При этом данные решения не нуждаются в каком-либо согласовании или утверждении, не могут быть отменены или приостановлены органами государственной власти. Свою самостоятельность местное самоуправление защищает с помощью суда.

! Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Это положение служит своеобразным конституционным барьером, защищающим местное самоуправление от неправомерного вмешательства в его дела органов государственной власти, в этом смысле можно говорить о самостоятельности местного самоуправления в рамках его полномочий.

Самостоятельность местного самоуправления и указание на то, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не могут трактоваться как признание абсолютной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, поскольку они осуществляют свои полномочия в тесном контакте друг с другом. Деятельность органов местного самоуправления должна соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным актам; реализация органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий подконтрольна государству.

В современный период в субъектах РФ и муниципальных образованиях в развитие федерального законодательства сформировалась собственная нормативно-правовая база, регулирующая осуществление местного самоуправления в разнообразных формах прямой и представительной демократии с учетом местных особенностей и традиций. В то же время следует заметить, что в России, где длительное время отсутствовал институт местного самоуправления, становление последнего — процесс длительный и достаточно сложный.

4.10. Российская Федерация — социальное государство

Социальное государство — государство, которое основывается в своей деятельности на принципах социальной справедливости и устойчивого социального развития, берет на себя обязательства обеспечить возможность достойного существования для каждого человека.

Российская Федерация в ст. 7 Конституции РФ провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В данной формуле можно увидеть своеобразную цель и программу деятельности государства, которое на конституционном уровне сориентировано на социальный характер своего функционирования. Нельзя не заметить органическую взаимосвязь между демократическим, правовым и социальным характером государства.

Положения российской Конституции нацелены на то, чтобы политика государства обеспечивала **создание максимально возможных на соответствующем этапе развития страны благоприятных условий обеспечения достойной жизни и свободы человека**, в том числе путем регулирования социально-экономических прав, защиты и поддержки малоимущих и социально незащищенных слоев населения.

В части 2 ст. 7 Конституции РФ, содержащейся в гл. 1 «Основы конституционного строя», устанавливается перечень основных обязательств государства перед обществом и людьми. 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.

Основные конституционно-правовые характеристики России как социального государства проявляются прежде всего в том, что в Конституции РФ и в федеральных законах:

- закреплена системы социально-экономических прав и свобод человека и гражданина, которая соответствует международным стандартам, установленными во Всеобщей декларации прав и свобод человека 1948 г., Международном пакте о социально-экономических и культурных правах 1966 г. и других международных конвенциях;
- установлен прожиточный минимум.

Прожиточный минимум в Российской Федерации – это стоимость потребительской корзины минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров, услуг и обязательных платежей, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

В России прожиточный минимум определяется специальным Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»;

- получают свое развитие заявленные в гл. 2 Конституции РФ социальные обязательства государства, которое заботится о безопасном труде и полноценном отдыхе, создании жилищных условий, предоставлении возможности в получении образования, охране окружающей среды, поощряет деятельность, способствующую экологическому благополучию, укреплению здоровья граждан.

В социальном государстве органы государственной власти из средств государственного бюджета поддерживают такие важнейшие социальные отрасли, как здравоохранение, воспитание, образование, наука и культура.

В условиях демократии социальное государство представляет широкий простор любым общественным силам, которые желают оказывать помощь социально необеспеченным. Так, в ст. 39 Конституции РФ указывается, что в стране поощряется создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Конституционные положения **о социальной природе и социальной политике Российской Федерации** конкретизируются и развиваются

в разветвленной системе федеральных законов, указов Президента РФ и подзаконных нормативных правовых актов. К числу таких федеральных законов, в частности, относятся федеральные законы:

- от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения Российской Федерации»;
- от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
- от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»;
- от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»;
- от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»;
- от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»;
- от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»;
- от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Эти и другие социальные законы периодически обновляются и совершенствуются.

Российское государство осуществляет социальные функции на федеральном, региональном (в субъектах РФ) и муниципальном уровнях.

Основные принципы социальной политики Российской Федерации:

- социальная справедливость;
- адресность, или дифференциация, социальных выплат, льгот и услуг;
- многообразие и всесторонность социальной защиты населения.

Адресность (дифференциация) в отношении отдельных категорий лиц (безработных, инвалидов, пенсионеров, многодетных матерей и пр.) достигается за счет получения такими гражданами дополнительных льгот, бесплатных или со значительной скидкой услуг, специальных пособий и компенсаций, предназначенных только для них.

Важное значение в становлении России как социального государства имеет также *утверждение принципов социально ответственного*

бизнеса. Эта проблема носит пока еще постановочный характер, и в настоящее время не принято законодательство, определяющее такие принципы и формы ответственности.

Широкий круг серьезных социальных проблем в российском обществе свидетельствует о том, что современная политика России как социального государства должна быть направлена в первую очередь на создание таких условий, которые обеспечивали бы достойную жизнь, свободное развитие каждого человека, социальную справедливость и подлинное равноправие. Все это достижимо, если государство не просто закрепляет за каждым его неотъемлемые социальные права, но и создает реальный механизм для пользования ими на принципах социального государства.

4.11. Конституционные основы экономического строя Российской Федерации

Характер экономического строя в определяющей мере зависит от выбора типа экономических отношений и его конституционного закрепления. Объектом конституционного регулирования являются такие фундаментальные вопросы экономического строя, как отношение к собственности и ее формы, принципы экономической деятельности и распределения финансов, основные права субъектов экономической деятельности.

Утверждение идеологии конституционализма в экономической сфере подразумевает формирование экономического строя, базирующегося на экономическом либерализме, который тесно связан с принципом единства экономического пространства и укреплению которого способствует либеральная экономика. Общие государственные требования в отношении свободы экономической деятельности, обеспечение государством свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей его территории создают целостный и эффективный режим функционирования экономики.

К фундаментальным основам любой экономической системы относятся *отношения собственности*. Их конституционное регулирование на современном этапе имеет широкий диапазон нюансов: формы, режим и субъекты собственности; экономические права и их гарантии; условия эффективности экономической системы и др.

Важнейшие аспекты экономического строя России, отвечающие концепции либеральной экономики, — это свобода экономической деятельности, многообразие форм собственности и их равноправие, признание частной собственности и целый ряд других принципов, обеспечивающих свободу и широкие возможности для субъектов экономической деятельности. Реализация данных принципов осуществляется в сочетании с конституционным требованием единства экономического пространства.

В Российской Федерации гарантируется **единство экономического пространства**, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности; признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8 Конституции РФ).

! Равное признание всех форм собственности – новая формула для российской экономической системы.

До начала 1980-х гг. закреплялась незыблемость социалистической собственности и социалистической системы хозяйства. В советских конституциях выделялась прежде всего общественная собственность, которая признавалась трудовой, в то время как частная собственность считалась исключительно эксплуататорской.

К общественной социалистической собственности относились: государственная как высшая и приоритетная форма собственности; колхозно-кооперативная собственность, т. е. коллективная собственность членов трудовых объединений; собственность общественных организаций (прежде всего профсоюзов), используемая для достижения некоммерческих уставных целей этих организаций. Государственная собственность в обществе развитого социализма получила наименование общенародной собственности. Частная собственность на средства производства полностью исключалась. Признавалась лишь личная или индивидуальная собственность, основанная на личном труде или на труде членов семьи. Общественная собственность открыто провозглашалась приоритетной по сравнению с личной и пользовалась особой поддержкой государства.

В действующей Конституции РФ и федеральном законодательстве предусмотрены широкие возможности для обладания частной собственностью. В то же время не допускаются монополизация собственности и недобросовестная конкуренция. Впервые закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом оговаривается, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

4.12. Российская Федерация — светское государство

Светское государство — такое государство, в котором религия и государство отделены друг от друга, государственные органы и религиозные объединения не вмешиваются в деятельность друг друга.

Светское государство предполагает отсутствие какой-либо церковной власти над органами государства; недопустимость исполнения церковью, ее иерархами каких-либо государственных функций; отсутствие обязательного вероисповедания для государственных служащих; непризнание государством церковных актов и религиозных правил источниками права, обязательных для кого-либо; отказ государства от финансирования расходов церкви или религиозной организации.

Российская Федерация в ч. 1 ст. 14 Конституции РФ признается светским государством. Этим положением определяется отношение государства к религии.

В соответствии со светской природой российского государства **религиозные объединения отделены от государства** (ч. 2 ст. 14 Конституции РФ):

- во-первых, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ч. 1 ст. 14 Конституции РФ);

- во-вторых, государство не вправе возлагать на религиозные организации государственные функции и вмешиваться в их деятельность.

! Отношения между религией и государством в Российской Федерации основываются на взаимном невмешательстве.

Идея светского государства развивается в других нормах Конституции РФ и в федеральных законах. В Конституции РФ провозглашается равноправие различных вер, религий и конфессий (ст. 19 и 28), федеральные законы гарантируют свободу совести, невмешательство церкви, религиозных объединений в дела государства, местного самоуправления и наоборот.

Статус светского государства не исключает на практике возможности предоставления льгот и оказания определенной материальной помощи религиозным объединениям, в том числе в целях обеспечения прав религиозных меньшинств. Однако при этом законодатель должен гарантировать равные права для всех религиозных объединений.

Характер и порядок взаимоотношения религиозных объединений с государством и обществом определяется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», в ст. 4 которого конкретизируется конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства, определяются отношения государства и религиозных объединений.

Отделение религиозных объединений от государства не влечет ограничения прав членов указанных объединений как граждан 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.

По просьбам религиозных организаций соответствующие органы государственной власти в Российской Федерации вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях. В частности, в России таким нерабочим праздничным днем признано 7 января — Рождество Христово.

❗ Религиозные объединения равны перед законом (ч. 2 ст. 14 Конституции РФ).

Это положение следует рассматривать значительно шире его буквального значения: подразумеваемая равенство не только отдельных объединений, но и религий как таковых. В контексте анализа данного принципа равноправия нельзя не затронуть такой вопрос, как исторические и социальные условия развития религий в нашем государстве.

Ведущей конфессией в России является *православие*. Так сложилось исторически. В настоящее время большинство верующих людей в России — православные. Эта особенность отмечена в преамбуле Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», где предусмотрено, что данный Федеральный закон принимается в условиях функционирования Российской Федерации как светского государства с признанием особой роли православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры и одновременным уважением других христианских религий, ислама, буддизма, иудаизма и других религий, составляющих неотъемлемую часть исторического наследия народов России.

Официальная позиция православной церкви и ее отдельных представителей в России исходит из того, что в основе отношений государства и церкви в светском государстве должна лежать не идея их противопоставления, а *идея гармонии и согласия*. С провозглашением отделения церкви от государства не должна проводиться политика конфессионального безразличия. Идея гармонии и согласия с государственной властью должна распространяться на все религии и конфессии, сотрудничающие с ней в интересах людей и соблюдающие российскую Конституцию и законы.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Чем отличаются понятия «конституционный строй» и «основы конституционного строя»?
2. Перечислите и кратко охарактеризуйте принципы конституционного строя.

3. Раскройте основы конституционного государства, закрепленные в Конституции РФ.
4. Раскройте основы гражданского общества, закрепленные в Конституции РФ.
5. В каких основных формах осуществляется власть народа в Российской Федерации?
6. Охарактеризуйте принцип разделения властей в Российской Федерации.
7. В чем сущность идеологического и политического многообразия, многопартийности и политического плюрализма в России?
8. Назовите основные конституционные признаки государственного суверенитета РФ.
9. Раскройте смысл конституционной формулировки «Российская Федерация — светское государство».

■ ГЛАВА 5. Конституционные права, свободы и обязанности в Российской Федерации

- ♦ Система конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации
- ♦ Классификация прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации
- ♦ Правовой статус человека и правовой статус гражданина в Российской Федерации
- ♦ Индивидуальные и коллективные права и обязанности в Российской Федерации

5.1. Система конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

Конституция РФ в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» регулирует наиболее важные отношения между человеком и государством. Нормы других отраслей права регламентируют эти отношения более детально.

Права человека — охраняемая законом мера возможного поведения, направленная на удовлетворение его материальных, социальных и духовно-культурных потребностей.

Это вытекающая из самой природы человека возможность пользоваться предоставленными ему благами как в личных, так и в общественных интересах.

При этом акцент делается, прежде всего, на предоставлении возможности пользоваться наиболее важными благами и условиями безопасного, свободного существования, реализовывать себя как социально-биологическое и духовное существо.

Права гражданина — это охраняемая законом мера юридически возможного поведения, направленная на удовлетворение потребностей и интересов человека, который находится в устойчивой правовой связи с конкретным государством.

Права гражданина, таким образом, связаны с фактом гражданства, принадлежности лица к определенному государству, а также с актами и действиями государственных органов. К их числу относятся, например, избирательные права, право на объединение в политические партии, право на участие в референдуме, в управлении делами государства и т. д.

Свобода человека (гражданина) — это разновидность права человека (гражданина), выражающая собой установленную государством возможность каждого индивида избирать вид и меру своего поведения.

В буквальном смысле свобода — это возможность, указывающая на отсутствие каких-либо препятствий и ограничений. Вместе с тем, в государстве и обществе нельзя понимать данную возможность как абсолютную независимость. Права и свободы человека возникают и развиваются на основе природной и социальной сущности человека с учетом постоянно изменяющихся условий жизни и окружающей среды.

Обязанность человека (гражданина) — это установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в законе необходимость, предписывающая каждому человеку или гражданину определенный вид и меру должного поведения и ответственность в случае неисполнения.

Конституции большинства стран различают *обязанности человека* (например, соблюдать законы страны пребывания) и *обязанности гражданина* (например, обязательная воинская служба).

Основные права и свободы человека и гражданина могут подразделяться на разнообразные группы в зависимости от избранных критериев (см. таблицу 3).

Таблица 3
Классификация основных прав и свобод человека и гражданина

Основа возникновения	Права, свободы и их признаки
Природная	<i>Естественные</i> : принадлежат индивиду от рождения; складываются объективно и не зависят от

Продолжение табл. 3 ►

Продолжение табл. 3

	государственного признания; имеют неотчуждаемый, неотъемлемый характер, признаются естественными (как воздух, земля, вода и т. п.); являются непосредственно действующими.
Социальная	<i>Приобретенные</i> : производны от государства и общества, которые определяют их систему, содержание и объем, характеризуют взаимоотношения между людьми, с одной стороны, и государством и обществом, с другой.
Содержание	<i>Гражданские, или личные</i> (право на жизнь, на охрану достоинства, тайна переписки, телефонных переговоров и др.); <i>Политические</i> (право избирать и быть избранным, право на равный доступ к государственной службе, на объединение, мирные собрания, митинги, демонстрации и др.); <i>Экономические</i> (право частной собственности, право на предпринимательскую деятельность, на труд, отдых и др.); <i>Социальные</i> (право на охрану семьи, материнства и детства, здоровья, на социальное обеспечение, благоприятную окружающую среду и др.); <i>Духовно-культурные</i> (право на образование, на участие в культурной жизни, на пользование результатами научного и культурного прогресса; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и др.).
Отношения лица с государством	Принадлежащие российским гражданам, иностранным гражданам, лицам с двойным гражданством, лицам без гражданства.
Степень распространения на категории лиц	<i>Единые</i> (присущие всем гражданам или каждому человеку); <i>специальные</i> (зависящие от социального, служебного положения, пола, возраста лица, а также других факторов, например права депутатов, служащих, несовершеннолетних, пенсионеров, ветеранов, беженцев и проч.).

Численность охвата субъектов правовых отношений	<i>Индивидуальные</i> (право на жизнь, труд и т. п.); <i>коллективные</i> (право на забастовку, митинги и проч.).
Роль государства	<i>Негативные</i> (государство должно воздерживаться от конкретных действий по отношению к индивиду); <i>позитивные</i> (государственные институты должны предоставить лицу определенные блага, содействовать в реализации им своих прав).

Для реализации таких естественных прав человека, как право на жизнь, на достойное существование, на неприкосновенность и тому подобное, достаточно лишь факта рождения и совсем не обязательно, чтобы человек обладал качествами личности и гражданина. Для реализации большинства приобретенных прав требуется, чтобы человек был гражданином, признавался полноценной личностью, имел определенный возраст и т. д.

Среди конституционных прав можно выделить особую группу, которая выполняет роль гарантий в отношении других прав и свобод. Так, к *правам-гарантиям* можно отнести такие, которые обеспечивают защиту значительного числа личных, политических, экономических, социальных и духовно-культурных прав:

- право на государственную защиту прав и свобод (ст. 45),
- на судебную защиту прав и свобод (ст. 46, 47),
- на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 48),
- на презумпцию невиновности (ст. 49) и ряд других.

В частности, право на презумпцию невиновности является гарантией реализации целой группы прав: на жизнь (ст. 20), на достоинство личности (ст. 21), на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), на неприкосновенность частной жизни (ст. 23).

5.2. Личные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации

Личные права и свободы человека и гражданина играют особую роль и ставятся, как правило, на первое место в системе конституционных

прав и свобод при их изложении в международно-правовых актах и в конституциях демократически развитых государств.

Основное *назначение личных прав и свобод* заключается в том, чтобы:

- гарантировать человеческую жизнь и обеспечить защиту от каких бы то ни было форм насилия, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения;
- индивидуализировать гражданина, создать ему условия личной неприкосновенности и невмешательства в частную и семейную жизнь;
- гарантировать индивидуальную свободу, возможность беспрепятственного выбора различных вариантов поведения в сфере национальных, нравственных, религиозных и иных отношений, где индивид выступает как биосоциальное существо.

Эта группа прав и свобод принадлежит каждому человеку независимо от его гражданства, национальной и иной принадлежности и может быть реализована только самой личностью.

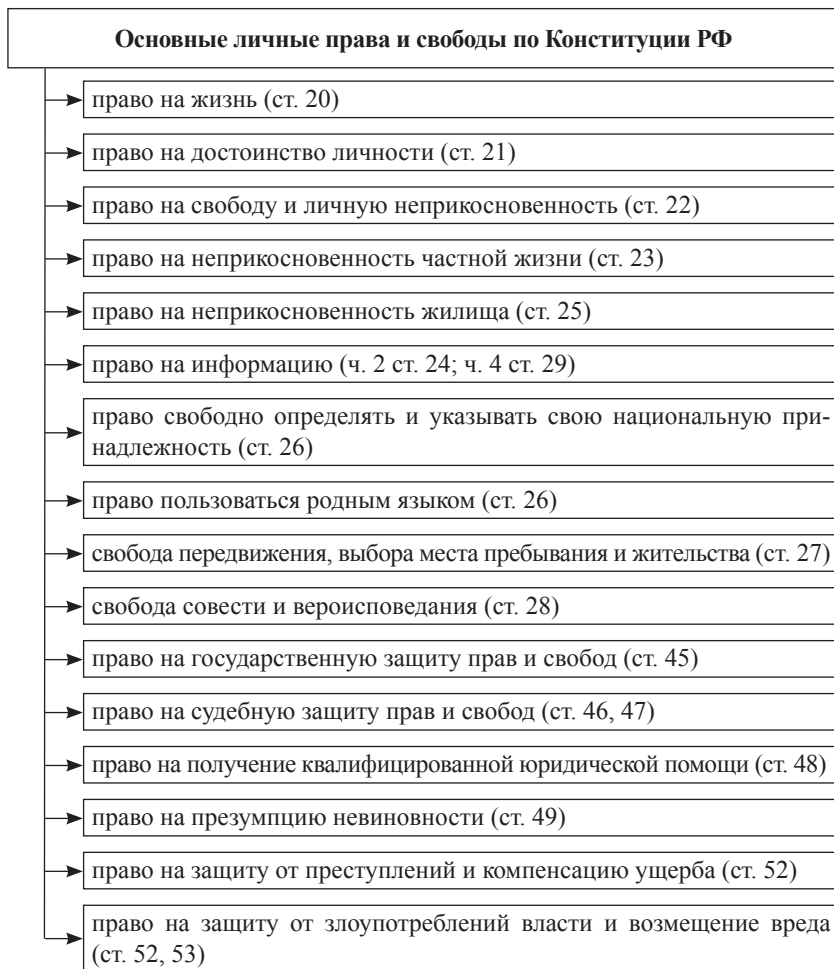
Право на жизнь — это фундаментальное право человека, без которого все остальные теряют ценность и смысл.

В соответствии с ч. 1 ст. 20 Конституции РФ каждый имеет право на жизнь. Право человека на жизнь — основополагающее, естественное и неотъемлемое право; оно принадлежит каждому от его рождения до смерти, включая преступника, душевнобольного, инвалида и т. д. Никто не вправе лишить человека его жизни.

Право на жизнь имеет сложное содержание и обеспечивается комплексом правовых средств, закрепленных как в Конституции РФ, так и в текущем законодательстве. Важным показателем данного права является сохранение физического и душевного здоровья человека. Для обеспечения этой задачи Конституция РФ устанавливает, что никто не должен подвергаться пыткам, другому жестокому обращению или наказанию, а также медицинским, научным или иным опытам, а также предоставляет человеку такие права, как право на труд в условиях безопасности и гигиены; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на благоприятную окружающую среду и др. В данный комплекс

Схема 9

Основные личные права и свободы по Конституции РФ



правовых гарантий входят юридические нормы, определяющие границы применения опасных для жизни и здоровья людей препаратов, орудий, механизмов, физической силы.

В Конституции РФ впервые в истории российских конституций непосредственно поставлена *задача отмены смертной казни* и установлены *гарантии усложненной процедуры применения данной крайней меры наказания*. Согласно ч. 2 ст. 20 Конституции РФ смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться только:

- 1) федеральным законом;
- 2) в качестве исключительной меры наказания;
- 3) за особо тяжкие преступления против жизни;
- 4) при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

В соответствии со ст. 21 Конституции РФ каждый имеет **право на достоинство**, которое тесно связано с правом на жизнь и правом на неприкосновенность частной жизни, но в то же время имеет самостоятельное содержание.

Достоинство — осознание самим человеком и окружающими его людьми факта обладания нравственными, интеллектуальными, духовными, физическими и иными ценными качествами личности, не опороченной незаконно и несправедливо ни перед кем и ни при каких условиях.

Достоинство личности определяется совокупностью качеств человека, характеризующихся как в результате его самооценки, так и репутации в обществе: благочестие, нравственные установки, уровень знаний, обладание социально полезными навыками, достойный образ жизни и т. п. В понятие «право человека на достоинство» как составная часть входит **право на честь и доброе имя**. В соответствии с ч. 1 ст. 23 Конституции РФ каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени. Юридическое содержание указанных прав определяется на основе этических норм, связано с совершением социально значимых поступков и неотделимо от личности.

Право на достоинство распространяется на каждого человека. Преступники, бедные, больные, душевнобольные, недееспособные, инвалиды — все категории и социальные слои людей должны иметь право на уважение и почтение. Право на достоинство означает, что люди

должны быть свободны в их стремлениях и выборе образа жизни. Признание этого права предполагает отказ от любых форм рабства и принуждения.

В соответствии с ч. 2 ст. 21 Конституции РФ никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Ущерб чести и достоинству человека наносит также его необоснованное и несправедливое осуждение. Для этого предусмотрены определенные конституционные гарантии. Так, согласно Конституции РФ никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление (ч. 1 ст. 50); каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания (ч. 3 ст. 50).

В соответствии с ч. 1 ст. 22 Конституции РФ каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

Конституционное право на свободу является одним из наиболее значимых и весьма емких социальных благ. Оно предоставляет людям возможность пользоваться личной (гражданской), политической, экономической и духовно-культурной свободой, создавая тем самым условия, необходимые для всестороннего развития личности, функционирования демократического общества в целом.

Право на свободу так же, как и права на жизнь и достоинство личности, является объемным, сложносоставным правомочием, включающим комплекс конкретных прав и свобод, реализуемых в следующих сферах жизнедеятельности человека:

- личной (свобода выбора места пребывания и жительства, передвижения, действий, неприкосновенность личной жизни и жилища);
- политической (свобода мысли, слова);
- профессионально-экономической (свобода труда);
- духовно-культурной (свобода творчества, совести).

Содержание права на свободу более детально раскрывается, в частности, в ст. 26, 27, 29 Конституции РФ и законах, специально посвященных тем или иным видам свободы личности.

Одним из важнейших элементов свободы личности является ее неприкосновенность.

Личная неприкосновенность — наиболее значительное право человека, которое он приобретает от рождения и которое означает, что каждый, независимо от пола, национальности, вероисповедания и тому подобного, вправе совершать любые действия, не противоречащие закону, не подвергаясь какому-либо принуждению или ограничению в правах со стороны кого бы то ни было.

Рассматриваемый включает как физическую (сама жизнь, здоровье человека, его физическое состояние), так и морально-духовную неприкосновенность (честь, достоинство личности).

Обеспечение физической неприкосновенности личности предполагает создание достаточных гарантий от каких-либо посягательств на ее жизнь, здоровье, половую неприкосновенность, свободу физической активности как со стороны государства в лице его органов и должностных лиц, так и со стороны отдельных людей. Обеспечение морально-духовной неприкосновенности охватывает комплекс мер, направленных на защиту от посягательств на нравственное и психическое здоровье личности, интеллектуальную и волевую сферу сознания человека.

Значительный круг норм, предписания которых гарантируют неприкосновенность личности, содержится в законодательстве, регламентирующем юрисдикционную деятельность государственных органов.

В Российской Федерации установлены конституционные требования к процедуре принятия решения о применении в отношении лица такой меры пресечения или наказания, как лишение человека свободы. Одним из достижений Конституции РФ является установление судебного порядка ареста, заключения под стражу и содержания под стражей, которые, согласно ч. 2 ст. 22, допускаются только по судебному решению.

Согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ каждый имеет **право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну**, которое как юридическая категория состоит из целого ряда правомочий,

обеспечивающих гражданину возможность находиться вне службы, вне производственной обстановки в состоянии известной независимости от государства и общества, а также юридических гарантий невмешательства в реализацию этого права. Право на частную жизнь выражается в свободе общения между людьми на неформальной основе в сферах семейной жизни, родственных и дружеских связей, интимных и других личных отношений. Образ мыслей, мировоззрение, увлечения и творчество также относятся к проявлениям частной жизни.

Неприкосновенность частной жизни:

- невмешательство в частную жизнь;
- неприкосновенность личной и семейной тайны (тайны частной жизни).

От уровня гарантированности сохранения тайн личной жизни граждан зависят степень свободы личности в государстве, демократичность и гуманность существующего в нем политического режима.

Право на частную жизнь гарантируется такими конституционными и иными правовыми установлениями, как:

- неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ);
- право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, ограничение которого допускается только на основании судебного решения (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ);
- право распоряжаться семейным бюджетом, личной собственностью и денежными вкладами, тайна которых гарантируется законом.

Неприкосновенность частной жизни – 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.

Право на неприкосновенность частной жизни в информационном смысле означает неприкосновенность личной информации, любых конфиденциальных сведений, которые человек предпочитает не предавать огласке.

Законодательство Российской Федерации довольно подробно регулирует условия реализации *права на неприкосновенность личной и семейной тайны*: 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. Представители определенных занятий и профессий не вправе разглашать тайны личной жизни тех лиц, с которыми они имеют отношения в рамках своей деятельности. В Российской Федерации законом гарантируется тайна исповеди, медицинская тайна, тайна судебной защиты, предварительного следствия, усыновления, нотариальных действий и некоторых записей актов гражданского состояния.

Тайна исповеди охраняется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно п. 7 ст. 3 которого священнослужитель не может быть привлечен к ответственности за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, которые стали известны ему из исповеди. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» гарантирует гражданину конфиденциальность сведений, составляющих врачебную тайну. Не подлежат разглашению и записи актов гражданского состояния. К сфере личной жизни граждан относится *тайна усыновления* (ст. 139 СК РФ). Ответственность за ее разглашение предусмотрена уголовным законом. Работники нотариальных контор в Российской Федерации обязаны хранить в тайне сведения о личной жизни граждан (содержание завещания, акта дарения имущества и т. п.). Выдача справок о нотариальных действиях и документов допустима лишь по требованию судьи, прокуратуры, органов следствия в связи с находящимися в их производстве уголовными и гражданскими делами.



Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ч. 1 ст. 24 Конституции РФ).

Важным конституционным положением, связанным с правом на неприкосновенность частной жизни граждан, является требование о том, что **никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников**, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51 Конституции РФ).

В развитие Конституции РФ дополнительные гарантии неприкосновенности частной жизни, *сохранения личных и профессиональных тайн* человека устанавливаются в федеральных законах.

Так, обыск, выемка, осмотр помещения у граждан, наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях могут производиться только на основаниях и в порядке, установленных уголовно-процессуальным законом.

Составным элементом права на неприкосновенность частной жизни является **право на неприкосновенность жилища**. В соответствии со ст. 25 Конституции РФ никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Конституционный принцип неприкосновенности жилища означает, что каждый человек имеет право на уединение в занимаемом им и его близкими помещении. Все, что происходит в жилище, не может быть предано гласности без согласия заинтересованных лиц. Неприкосновенны личные бумаги, дневники и иные материалы, хранящиеся в жилище.

Право на неприкосновенность жилища ограничивается на законных основаниях при проведении обыска или выемки по уголовному делу, производимым по мотивированному постановлению следователя и с санкции прокурора или на основании судебного решения, предъявляемых заинтересованным лицам.

Еще одним личным правом, непосредственно закрепленным в Конституции РФ, является **право на информацию**.

В соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Согласно ч. 2 ст. 24

Конституции РФ 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 (в том числе интересы соблюдения тайны частной жизни), если иное не предусмотрено законом.

Наряду с возможностью получения информации для личных целей граждане как участники государственной и общественной жизни имеют право получать определенную информацию, имеющую общественно-политическую и государственную значимость.

! В Российской Федерации действует общий принцип, согласно которому любая информация, представляющая общественный и государственный интерес, должна быть открытой и доступной, за исключением случаев, специально оговоренных законодательно. Каждое заинтересованное лицо может воспользоваться предоставленным ему правом, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции РФ **перечень сведений, составляющих государственную тайну**, определяется именно федеральным законом, а не подзаконным актом.

В Российской Федерации действует развитая система федеральных законов, регулирующих право граждан на информацию: от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»; от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и др.

Важным критерием свободы личности является предоставляемая и гарантируемая законом возможность ее самоидентификации. Согласно ч. 1 ст. 26 Конституции РФ за каждым в Российской

Федерации закрепляется **право определять и указывать свою национальную принадлежность**, однако в то же время никто не может быть к этому принужден.

Национальность — это принадлежность человека к определенной этнической общности людей, отличающейся особенностями физиологии, языка, культуры, психологии, традиций, обычаев, образа жизни.

Отсюда национальность можно рассматривать как явление, определяемое совокупностью целого ряда факторов, прежде всего языком, приверженностью к традициям и культуре определенного народа. В итоге это самоидентификация человека, связанная с осознанием им принадлежности к тому или иному народу (этносу).

В основе национальной самоидентификации личности лежит не просто желание быть лицом определенной национальности, а осознание своей принадлежности к определенной этнической общности по причине физико-антропологических особенностей внешнего вида (цвет кожи, разрез глаз, рост и др.), духовной связи, общности языка, культуры и т. д. При этом такая самоидентификация не обязательно должна определяться чисто этно-национальным происхождением, т. е. национальностью родителей, безусловно являющейся доминирующим фактором. Человек в силу жизненных обстоятельств может оказаться в иной национально-культурной и языковой среде, получить в ней воспитание и развитие, воспринять язык, национальную культуру, психологию другой этнической общности, осознать свою принадлежность к ней и, по смыслу Конституции РФ, вправе определить свою национальную принадлежность независимо от его этно-национального происхождения.

! Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности (ч. 1 с. 26 Конституции РФ).

Это означает право на свободу выбора человеком своей национальности, на которое государство не должно влиять никаким образом.

В части 2 ст. 26 Конституции РФ за каждым закреплено **право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.**

Язык — важнейшее средство человеческого общения, неотъемлемый элемент любой этнической общности, ее культуры, основная форма проявления национального и личного самосознания.

Конституция РФ, гарантируя сохранение и равноправие языков народов России, их самобытное развитие, признает, прежде всего, право каждого на пользование родным языком, являющимся обычно языком этнической общности, к которой принадлежит индивид. Конституция РФ признает право каждого на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Конституционные гарантии прав личности в языковой сфере, предусмотренные в ч. 2 ст. 26, необходимо рассматривать в единстве с другими конституционными положениями:

- о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от языка (ч. 2 ст. 19),
- о праве республик устанавливать свои государственные языки и о гарантировании всем народам России права на сохранение родного языка (ч. 3 ст. 68).

Основным федеральным законом, конкретизирующим гарантии равноправия языков народов России, прав народов и личности на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения, является Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807–1 «О языках народов Российской Федерации». Человек может пользоваться своим языком, где бы он ни находился, имеет равные языковые права независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания. Никто не вправе навязывать человеку использование того или иного языка помимо его воли. Нарушение языковых прав народов и личности влечет за собой ответственность согласно федеральному закону.

Российским гражданам, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком (языками) республики в ее составе, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод.

Граждане России вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов России, которым они владеют.

В судопроизводстве и делопроизводстве в правоохранительных органах лицам, участвующим в деле, не владеющим языком или языками, на которых ведется процесс, гарантируется возможность пользоваться услугами переводчика в процессуальных действиях, в том числе для дачи объяснений, показаний и полного ознакомления с материалами дела, гарантируется также право выступать в суде на родном языке.

В соответствии со ст. 27 Конституции РФ 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, а гражданин России 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.

Со свободой передвижения и выбора места пребывания и жительства тесно связана реализация многих других конституционных прав и свобод граждан (право собственности и наследования, право на жилище, на труд, на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности; избирательные права и др.).

Согласно ст. 28 Конституции РФ 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 совести и вероисповедания относится к личной свободе, но ее особенностью является то, что по своей природе она одновременно является одной из разновидностей духовных свобод. Реализация свободы совести и вероисповедания способствует духовному развитию человека, формированию его как личности с определенной системой нравственно-религиозных воззрений.

Положения ст. 28 Конституции РФ, устанавливающие свободу совести и вероисповедания, включают несколько важных понятий. Прежде всего, речь идет о понятиях «совесть» и ее «свободе», нередко отождествляемых с вероисповеданием, атеизмом либо с выбором между ними. Совесть и ее свобода, хотя и составляют ядро религиозной нравственности, тем не менее, по своему содержанию значительно шире вопроса об отношении к Богу.

Совесть есть особое, присущее каждому человеку душевное свойство, вне зависимости от того, признает человек его или отрицает, и состоит оно во врожденном познании и различении добра и зла.

Свобода совести (в широком понимании) — это то, что государство признает наличие в обществе многообразных мировоззренческих позиций и убеждений, охватывающих отношение человека к идеологии, религии, нравственности, политике, науке, культуре и т. д. В этом смысле свобода совести равнозначна свободе убеждений и мировоззрений (ч. 1–3 ст. 13 Конституции РФ).

Свобода совести тесно связана со свободой вероисповедания, которая является более узким понятием и касается тех, кто придерживается в своих убеждениях той или иной веры. Необходимость выделения этого элемента свободы совести связано с религиозным многообразием, исторически сложившимся на территории России, где люди исповедуют православие, католичество, протестантство, иудаизм, ислам, буддизм, а также входят в различные религиозные секты.

Свобода вероисповедания включает право человека в признаваемом им вероучении исповедовать свою веру индивидуально или совместно с другими, входить либо не входить в какие-либо религиозные организации.

Содержание исповедания любого вероучения раскрывается в деятельности в соответствии со своими внутренними установлениями религиозных организаций, что гарантировано Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В статье 28 Конституции РФ предусмотрена возможность совершения конкретных действий в соответствии с избранными убеждениями. К таким действиям, помимо совершения религиозных обрядов и церемоний, могут быть отнесены распространение религиозных и иных убеждений непосредственно или через СМИ; миссионерская деятельность; дела милосердия и благотворительности; религиозное обучение и воспитание; подвижничество (монастыри, скиты и пр.); паломничество и иная деятельность, определяемая соответствующими вероучениями.

Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

Важным обстоятельством для правоприменительной деятельности является то, что свобода совести и вероисповедания не может быть ограничена даже в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ).

Согласно ч. 1 ст. 48 Конституции РФ каждому в Российской Федерации гарантируется **право на получение квалифицированной юридической помощи**, которая в случаях, предусмотренных законом, оказывается бесплатно. Использование права на обращение за защитой своих прав и свобод в суд и другие органы в ряде случаев требует специальной правовой подготовки, глубокого знания законов, процессуальных правил, поэтому помощь людям призваны

оказывать работающие в юридических консультациях адвокаты. В настоящее время правовой статус адвокатов регулируется Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Юридическая помощь, оказываемая адвокатами гражданам и организациям, разнообразна: это консультации и разъяснения по юридическим вопросам, устные и письменные справки по законодательству; составление заявлений, жалоб и других документов правового характера; представительство в судах, других государственных органах по гражданским делам и делам об административных правонарушениях; участие на предварительном следствии и в суде по уголовным делам в качестве защитников, представителей потерпевших, гражданских истцов, ответчиков и др. В ряде случаев юридическая помощь оказывается бесплатно.

Конституция закрепляет **право каждого на презумпцию невиновности**. В соответствии со ст. 49 Конституции РФ каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ч. 1); обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность (ч. 2); неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого (ч. 3).

Принцип презумпции невиновности определяет характер отношений между государством, его органами, должностными лицами и гражданами, с одной стороны, и лицом, против которого выдвинуты обвинения в преступлении, — с другой. Хотя этот принцип сформулирован как уголовно-процессуальный, его действие выходит за рамки собственно уголовного процесса и требует от всех — не только от органов, осуществляющих уголовное судопроизводство (следователя, прокурора, суда), но и от других лиц (в сфере имущественных, трудовых, жилищных и прочих отношений) — относиться к человеку, чья вина в совершении правонарушения не доказана во вступившем в законную силу решении суда, как к невиновному.

Текстуально Конституция РФ относит презумпцию невиновности только к обвиняемому, т. е. к лицу, в отношении которого вынесено

постановление о привлечении в качестве обвиняемого, однако ее положения в равной мере относятся и к подозреваемому — лицу, которое задержано по подозрению в преступлении или до предъявления обвинения подвергнуто мере пресечения.

Освобождение обвиняемого от обязанности доказывать свою невиновность не лишает его права участвовать в процессе доказывания. При желании обвиняемый может давать показания по делу, представлять другие доказательства (документы, вещественные доказательства), ходатайствовать о принятии мер к установлению и получению дополнительных доказательств.

Из презумпции невиновности вытекает также *правило о том, что неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого* (ч. 3 ст. 49 Конституции РФ). Неустранимыми сомнения признаются в тех случаях, когда собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод о виновности или невиновности обвиняемого, а предоставляемые законом средства и способы собирания доказательств исчерпаны.

Каждый имеет **право на защиту от преступлений и компенсацию ущерба** в соответствии с Конституцией РФ, согласно ст. 52 которой права потерпевших от преступлений охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Защита от преступлений связана с проведением целенаправленной государственной политики в этом направлении, целого комплекса правоохранительных мер превентивного характера.

Конституционные нормы закрепляют **право на защиту от злоупотреблений властью и возмещение вреда**, являющееся комплексным, поскольку его содержание определено в целой группе статей Конституции РФ. Так, согласно ст. 52 Конституции РФ права потерпевших от злоупотреблений властью охраняются законом, а в соответствии со ст. 53 каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Из конституционного принципа, определяющего требование возмещения вреда, причиненного лицу незаконными действиями

(бездействием) органов государственной власти, следует по меньшей мере четыре вывода:

1) за действия государственных органов и их должностных лиц ответственность несет государство;

2) вред, причиненный незаконными действиями, должен возмещаться каждому независимо от его национальности, пола, возраста и других признаков;

3) так как Конституцией не установлено иное, возмещению должен подлежать любой вред в полном объеме;

4) основанием для возмещения вреда является объективная незаконность действий (бездействия) органа или должностного лица независимо от наличия или отсутствия в его действиях умысла или иной формы вины.

Детальное регулирование оснований, условий и порядка возмещения вреда осуществляется гражданским законодательством.

Особое значение для России имеет принятие Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», обеспечивающее действие в России Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и исполнение решений Европейского Суда по правам человека.

5.3. Политические права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации

В отличие от личных прав и свобод, которые могут принадлежать каждому человеку как биосоциальному существу и члену гражданского общества, *политические права и свободы, как правило, принадлежат только гражданам данного государства* и часто реализуются в обществе, коллективе, объединениях граждан. Они самым непосредственным образом связаны с организацией и осуществлением политической власти в государстве; характеризуют положение личности в политических отношениях; являются способом привлечения каждого гражданина к народовластию (участие в осуществлении как государственной власти, так и местного самоуправления).

Основные политические права и свободы по Конституции РФ:

- свобода мысли и слова (ст. 29);
- право на объединение (ст. 30);
- право на проведение публичных мероприятий (ст. 31);
- право на участие в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления (ст. 32);
- право на обращения (ст. 33).

Большинство политических прав и свобод в Российской Федерации принадлежит только гражданам России. Конституция непосредственно предоставляет каждому, включая иностранцев и лиц без гражданства, лишь два вида политических прав и свобод: свободу мысли и слова и право на объединение. Действующее федеральное законодательство предусматривает также случаи участия иностранных граждан в осуществлении местного самоуправления. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

В соответствии с ч. 1 ст. 29 Конституции РФ в Российской Федерации каждому гарантируется свобода мысли и слова.

Свобода мысли – характеристика духовной свободы человека, его внутреннего мира через определение его отношения к окружающей действительности или внешнему миру. Мышление, мысль лежат в основе любой деятельности человека, обуславливают его социальную активность, взаимоотношения с другими людьми, обществом, государством, т. е. выражаются вовне.

Гарантирование Конституцией РФ каждому свободы мысли означает с точки зрения правовых требований невмешательство государства в процесс формирования и выражения собственных мнений и убеждений человека, защиту его от любого иного

вмешательства, недопустимость какого-либо идеологического диктата, насилия или контроля над личностью.

Свобода слова — это гарантированная государством возможность беспрепятственно выражать свое мнение и убеждения по самым различным вопросам общественного, государственного, иного характера посредством устного или печатного слова, на собраниях, митингах, другими публичными средствами.

Право свободно выражать свое мнение, как это формулируется в международных правовых актах, включает свободу придерживаться своего мнения и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ (ст. 19 Всеобщей декларации прав человека, ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Свобода выражения мнения лежит в основе многих других прав и свобод, прежде всего таких, как право на участие в выборах, на петицию, на образование; свобода совести, творчества и др.

Свобода мысли и слова, выражения своего мнения чрезвычайно важна для реального проявления свободы человека, которая, однако, не может быть абсолютной, безграничной. Слово как главное средство человеческого общения оказывает сильнейшее воздействие на сознание и поведение людей, может созидать и разрушать, звать к социальному прогрессу и призывать к насилию, обогащать внутренний мир человека и унижать личное достоинство. Этим объективно обусловлена необходимость определенных нравственных и правовых ограничений, связанных с осуществлением свободы слова.



В Российской Федерации не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ).

Свобода мысли и слова гарантируется тем, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Другой гарантией является конституционное и законодательное закрепление свободы СМИ (ч. 5 ст. 29 Конституции, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124–1 «О средствах массовой информации»). Свобода мысли и слова связана и с другими правами и свободами, возможность реализации которых создает институционально-организационные условия для надлежащего осуществления свободы выражения мнений и убеждений.

В соответствии со ст. 30 Конституции РФ каждый имеет **право на объединение**, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. При этом свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Право граждан на объединение включает следующие правовые возможности:

- создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;
- беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Таковы суть и содержание права на свободу объединения или, как принято формулировать в международно-правовых актах и зарубежных конституциях, права на свободу ассоциации. В России данное право может осуществляться по общему правилу по достижении 18 лет, применительно к профсоюзам, молодежным общественным объединениям — с 14 лет, а в отношении детских объединений — с 10 лет.

Право на объединение принадлежит в Российской Федерации каждому, следовательно, не только российским гражданам (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ). Иностранцы граждане и лица без гражданства наравне с гражданами России могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами и международными договорами РФ. Так, они не вправе быть членами политических партий.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Создаваемые общественные объединения регистрируются в предусмотренном Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» порядке, суть которого заключается в отсутствии необходимости получения для создания общественных объединений предварительного разрешения от государства, не имеющего права ограничивать законные цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутреннюю правомерную деятельность. Общественные объединения самостоятельно разрабатывают свои уставы и только затем регистрируют их в Минюсте России и его органах. Минюст России контролирует законность целей и задач общественных объединений, а финансовые органы — источники их доходов.

Конституция РФ и российское законодательство содержат определенные ограничения в организации и деятельности общественных объединений.

Так, в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

В Конституции РФ отражена одна из важнейших гарантий права на объединение — *принцип добровольности в создании и деятельности общественных объединений*, закрепленный в ч. 2 ст. 30, согласно которой никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Участие или неучастие в общественных объединениях — личное дело каждого.

В статье 19 Конституции РФ гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в частности, от принадлежности к общественным объединениям. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить

основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности. Особенности каждой из этих организационно-правовых форм раскрываются в Федеральном законе «Об общественных объединениях».

Конституция РФ закрепляет **право граждан Российской Федерации на проведение публичных мероприятий**. В соответствии со ст. 31 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Закрепленное в Конституции РФ право предоставляет гражданам широкие возможности для выражения и обмена мнениями и убеждениями по самым разнообразным вопросам жизни государства и общества. Публичные мероприятия широко используются гражданами, партиями, общественными движениями, общественными организациями для решения различных проблем, а митинги и пикетирование — профсоюзами и работниками различных отраслей народного хозяйства для предъявления органам государственной власти и местного самоуправления требований, касающихся в особенности улучшения жизненных условий, борьбы с преступностью и др. Публичные мероприятия имеют существенное значение при проведении предвыборных кампаний.

Проведение публичных мероприятий — одно из средств укрепления связи государственных органов и органов местного самоуправления с населением, изучения общественного мнения.

Порядок проведения публичных мероприятий на территории Российской Федерации установлен Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Публичное мероприятие — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений.

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.

Законодательство Российской Федерации содержит также дефиниции отдельных видов публичных мероприятий.

Собрание — это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Митинг — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Демонстрация — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Шествие — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

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.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации *имеют право участвовать в управлении делами государства,*

а также в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей. Данное право неразрывно связано с принципом народовластия — одной из основ конституционного строя — и подразумевает включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений, в политические отношения. Таким образом преодолевается отчуждение гражданина от государства и публичной власти. В свою очередь гарантиями и одновременно конкретными формами реализации этого комплексного политического права является целый ряд других прав, изложенных в ст. 32 Конституции РФ.

Непосредственное участие граждан в управлении делами государства осуществляется путем их волеизъявления на выборах, референдумах, а также личного участия в работе органов законодательной, исполнительной или судебной власти. Другая форма участия граждан в осуществлении народовластия — опосредованная, т. е. через своих представителей, избираемых в органы законодательной власти (Государственную Думу Федерального Собрания РФ, законодательный орган субъекта РФ и др.), органы местного самоуправления.

Право на участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства раскрывается через систему конкретных прав. *В Конституции РФ сформулировано, что граждане Российской Федерации имеют следующие права:*

- избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32);
- участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32);
- равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32);
- участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32).

Все перечисленные права являются всеобщими для граждан Российской Федерации, и последние участвуют в их осуществлении на равных основаниях.

Так, граждане Российской Федерации участвуют в выборах и референдуме на равных основаниях (ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав).

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме лишь граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 3 ст. 32 Конституции РФ и п. 3 ст. 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

В действующем федеральном законодательстве установлено общее правило, согласно которому *иностранные граждане и лица без гражданства не обладают избирательными правами и правом на участие в референдуме*. Вместе с тем, федеральный закон допускает исключение в отношении иностранных граждан. Согласно п. 10 ст. 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют **право на равный доступ к государственной службе**. В Российской Федерации основополагающими актами в данной сфере являются Федеральные законы: от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Развивая конституционные нормы, федеральное законодательство определяет, что при поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного

положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в предусмотренном законом порядке (см. таблицу 4).

Таблица 4

Права и ограничения при поступлении на гражданскую службу

Права	Ограничения
Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным для государственных служащих. В целях обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе предусмотрено проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей.	Ограничения доступа к государственной службе: <ul style="list-style-type: none">• признание гражданина решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;• лишение его судом права занимать государственные должности в течение определенного срока;• наличие подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;• наличие гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственным соглашением и др.

Граждане Российской Федерации имеют **право участвовать в отправлении правосудия** (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ). Данное право реализуется прежде всего через институты присяжных и арбитражных заседателей. Данные институты регулируются Федеральными законами:

- от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»;
- от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации».

Имеются и другие, общественные формы реализации права граждан участвовать в отправлении правосудия.

В Российской Федерации действует главный принцип: гражданин может стать профессиональным судьей, если он отвечает необходимым требованиям, которые предусмотрены федеральным законом. Мировые

судьи — наиболее близкая к населению судебная инстанция, которая рассматривает уголовные дела о преступлениях, не представляющих большой общественной опасности, а также определенные категории дел, вытекающих из семейно-правовых, имущественных, трудовых, земельных отношений, и дела об административных правонарушениях. Статус мировых судей предусмотрен Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», другими федеральными законами. Порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют **право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения** в государственные органы и органы местного самоуправления.

Праву граждан на личное обращение, направление индивидуальных и коллективных обращений соответствует обязанность органов и должностных лиц, которым они направлены, внимательно, в установленном порядке и в установленные сроки рассмотреть их и принять по ним законные и обоснованные решения.

Положения ст. 33 Конституции РФ конкретизируются в Федеральном законе от 2 февраля 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Выделяется **три вида обращений**: предложение, заявление и жалоба.

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.

Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

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

! Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

В отношении жалоб по делам, связанным с осуществлением правосудия по гражданским, арбитражным и уголовным делам, а также по делам, рассматриваемым по правилам конституционного судопроизводства, действует специальное законодательство. Так, свои особенности имеет порядок разрешения жалоб, установленный в конституционном, административном, гражданском и уголовном процессуальном законодательстве.

Жалобы, заявления, предложения и иные обращения граждан рассматривает также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, статус которого регулируется Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

5.4. Экономические права человека и гражданина в Российской Федерации

Экономические права охватывают свободу человеческой деятельности в сфере производства, обмена, распределения и потребления товаров и услуг и в своей основе связаны с обладанием собственностью и другими имущественными благами.

Особенностью экономических прав является их способность нередко выступать в качестве права-гарантии, обеспечивающего реализацию других прав и свобод. Основные экономические и социальные права в России впервые в целостном виде были закреплены в Конституции РСФСР 1918 г.

Основные экономические права по Конституции РФ:

- право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);
- право частной собственности (ст. 35) и ее наследования (ч. 4 ст. 35);
- право свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (ст. 36).

Порядок реализации, гарантии и пределы пользования экономическими правами и свободами регулируется целым рядом федеральных законов: Гражданский кодекс РФ: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ; Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ; Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; Налоговый кодекс РФ: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ; Федеральные законы от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 2 июля 2010 года № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях», от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др.

Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) более емко можно определить как право на свободу предпринимательства. Такое право не закреплялось в советских конституциях.

Предпринимательство — 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» (ч. 1 ст. 2 ГК РФ)

Под *имуществом* в Конституции РФ понимаются не только вещи и иные объекты гражданского права, указанные в Гражданском

кодексе РФ (ГК РФ). Согласно ст.128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

Имущество используется в качестве собирательного понятия, включающего как предметы материального мира, имущественные права на них, так и результаты интеллектуальной деятельности, информацию, энергию и исключительные права на них. К этой категории относятся также имущественные комплексы, природные богатства и пр.

! В Российской Федерации не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ).

Согласно ч. 1 ст. 35 Конституции РФ **право частной собственности** охраняется законом. Данное право принадлежит частным, т. е. физическим, лицам (индивидуально или совместно) и юридическим лицам (организациям, предприятиям). Речь идет прежде всего о гражданах России; о лицах, не имеющих российского гражданства, но в силу ч. 3 ст. 62 Конституции РФ пользующихся равными с гражданами Российской Федерации правами и несущих равные обязанности (кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ), а также о юридических лицах.

Из положений ст. 8 Конституции РФ о признании и защите равным образом всех форм собственности вытекает равенство физических и юридических лиц и всех иных субъектов права как участников имущественных отношений. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ).

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 (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 4 ст. 35 Конституции РФ **право наследования** гарантируется.

Право свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами также имеет конституционный характер, поскольку право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю установлено в ч. 1 ст. 36 Конституции РФ.

Согласно ст. 36 Конституции РФ 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 (ч. 2), а условия и порядок пользования землей в Российской Федерации определяются на основе федерального закона (ч. 3) и регулируются ЗК РФ.

Основными принципами земельного законодательства являются учет значения земли как основы жизни и деятельности человека; приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества. Распоряжение землей в Российской Федерации осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде, установлен также приоритет охраны жизни и здоровья человека.

В соответствии со ст. 27 Земельного кодекса РФ из оборота изъяты земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками. Ограничиваются в обороте земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий; находящиеся в государственной или муниципальной собственности водные объекты и лесной фонд; особо ценные объекты культурного наследия; предоставленные для обеспечения обороны и безопасности; занятые объектами космической инфраструктуры; загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению и т. п.

5.5. Социальные права человека и гражданина в Российской Федерации

Социальные права сформировались позже политических и личных прав и свобод в течение XX в. Их возникновение было обусловлено ростом активности населения в борьбе за создание полноценных и справедливых условий для труда и жизни.

Социальные права выступают важными инструментами утверждения гуманизма и социальной справедливости. Особенность данных прав заключается в том, что они являются необходимыми гарантиями жизни и деятельности человека, по своей сути обеспечивают его «физическое» воспроизводство. Социальные права гарантируют человеку достойную жизнь, защиту от негативного воздействия рынка, обеспечивают нормальное физиологическое развитие личности.

Основные социальные права по Конституции РФ:

- в сфере труда (на свободу труда, на вознаграждение за труд, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены и др. — ст. 37);
- на отдых (ч. 5 ст. 37);
- на социальное обеспечение (ст. 39);
- на государственную поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства (ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 38, ст. 39);
- на государственную поддержку инвалидов и пожилых граждан (ч. 2 ст. 7, ст. 39);
- на жилище (ст. 40);
- на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);
- на благоприятную окружающую среду (ст. 42);
- на создание профессиональных союзов, иных общественных объединений для защиты социальных и экономических интересов (ст. 13, 30).

В статье 37 Конституции РФ подробно раскрывается содержание ***прав в сфере труда***, подразумевающих систему конкретных прав, свобод и возможностей:

- право на свободу труда (труд свободен), что означает право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1); принудительный труд запрещен (ч. 2);
- право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч. 3);
- право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (ч. 3; согласно ч. 2 ст. 7 Конституции РФ устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда);

- право на защиту от безработицы (ч. 3) (Международный кодекс труда, состоящий из конвенций и рекомендаций МОТ, комплексно решает вопросы защиты от безработицы (в Конвенции МОТ № 122 «О политике в области занятости» 1964 г. и в Конвенции МОТ № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» 1988 г.)). В Российской Федерации отношения в сфере занятости населения регулируются Законом РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032–1 «О занятости населения в Российской Федерации»; Трудовым кодексом РФ (ТК РФ) и иными законами и подзаконными нормативными актами, определяющими государственную политику в области занятости в отношении групп населения, особо нуждающихся в защите от безработицы;
- право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку (ч. 4).

Право на индивидуальные споры выступает важнейшей гарантией соблюдения трудовых прав работающих граждан и работодателей в сфере трудовых отношений. Порядок разрешения индивидуальных и коллективных трудовых споров урегулирован в ТК РФ.

В статье 409 ТК РФ регулируются условия и порядок реализации права на забастовку: если примирительные процедуры не привели к разрешению коллективного трудового спора либо работодатель уклоняется от примирительных процедур, не выполняет соглашение, достигнутое в ходе разрешения коллективного трудового спора, то работники или их представители вправе приступить к организации забастовки.

В соответствии с ч. 5 ст. 37 Конституции РФ каждый имеет **право на отдых**. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Основные положения законодательства о праве на отдых сосредоточены в Трудовом кодексе РФ.

Время отдыха — время, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению.

Видами времени отдыха являются: перерывы в течение рабочего дня (смены); ежедневный (междусменный) отдых; выходные дни (ежедневный непрерывный отдых); нерабочие праздничные дни; отпуск.

Оплачиваемый отпуск должен предоставляться работнику ежегодно. По семейным обстоятельствам и другим уважительным причинам работнику по его письменному заявлению может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы, продолжительность которого определяется по соглашению между работником и работодателем.

В Российской Федерации на конституционном уровне закреплено **право на социальное обеспечение**. Согласно ч. 1 ст. 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В Российской Федерации гарантируются самые разнообразные *формы социального обеспечения*: специальная государственная поддержка; система социальных служб; государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В Конституции РФ особо подчеркивается забота государства о социальном обеспечении отдельных категорий граждан: каждому гарантируется социальное обеспечение в случае потери кормильца, для воспитания детей (ч. 1 ст. 39); пенсионерам и лицам, получающим социальную помощь, государственные пенсии и социальные пособия устанавливает закон (ч. 2 ст. 39).

Одним из важных элементов комплексного права на социальное обеспечение является **право на государственную поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства**, закрепленное в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ. Данное право также является комплексным и раскрывается через систему определенных прав и гарантий, установленных в Конституции РФ:

- материнство и детство, а также семья в целом находятся под защитой государства (ч. 1 ст. 38);
- каждому гарантируется социальное обеспечение в случае потери кормильца, для воспитания детей (ч. 1 ст. 39);

- забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей (ч. 2 ст. 38).

В части 2 ст. 7 Конституции РФ закреплено **право на государственную поддержку инвалидов и пожилых граждан**, которым устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. В статье 39 Конституции РФ каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни и инвалидности (ч. 1), а также особо подчеркивается, что государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (ч. 2).

В законодательстве Российской Федерации устанавливаются системы широких гарантий и льгот для пенсионеров. Одним из достижений социального государства является всеобщность пенсионного обеспечения, гарантируемого законом. Данный принцип получил надлежащую конституционно-правовую защиту в решениях Конституционного Суда РФ.

Согласно ст. 40 Конституции РФ каждый имеет **право на жилище**. Никто не может быть произвольно лишен жилища (ч. 1); органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (ч. 2).

Жилище всегда находится в определенном месте, где человек постоянно или преимущественно проживает (ч. 1 ст. 20 ГК РФ).

Место жительства — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и др.), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ч. 3 ст. 40 Конституции РФ).

Условия нуждаемости в жилище определены в ЖК РФ, а также в нормативных актах Российской Федерации и ее субъектов (например, в примерных правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставлении жилых помещений, утверждаемых исполнительными органами власти субъектов РФ).

В Конституции РФ подчеркивается, что предоставление жилых помещений в установленных законом случаях осуществляется как бесплатно, так и за доступную плату, под которой для малоимущих и иных указанных в законе граждан понимается плата, которая посылна для данных категорий граждан; соответственно ее нижний предел должен быть соизмерим с уровнем прожиточного минимума.

Согласно ст. 41 Конституции РФ каждый имеет **право на охрану здоровья и медицинскую помощь**, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Здоровье является высшим неотчуждаемым благом человека, без которого утрачивают значение многие другие ценности. В то же время здоровье имеет не только личный, а еще и социальный характер. Иначе говоря, не только человек должен заботиться о своем здоровье, но и общество обязано принимать все необходимые меры, содействующие сохранению и улучшению здоровья его членов, препятствовать посягательству кого бы то ни было на здоровье граждан.

Закрепление **права на охрану здоровья и медицинскую помощь** в Конституции РФ означает, что государство принимает на себя обязанность осуществлять целый комплекс мер, направленных на устранение в максимально возможной степени причин ухудшения здоровья населения, предотвращение эпидемических, эндемических и других заболеваний, а также на создание условий, при которых каждый человек может воспользоваться любыми не запрещенными методами лечения и оздоровительными мерами для обеспечения наивысшего достижимого уровня здоровья.

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 (ч. 2 ст. 41 Конституции РФ).

❗ Скрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ч. 3 ст. 41 Конституции РФ).

Система нормативных правовых актов в сфере охраны здоровья, основываясь на Конституции РФ, охватывает как федеральные законы (например, от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и др.), так и многочисленные нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, министерств и ведомств, а также законы и нормативные правовые акты субъектов РФ (например, Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 60 «О порядке реализации мероприятий по повышению доступности амбулаторной медицинской помощи, проводимых в рамках региональных программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 42 Конституции РФ каждый имеет **право на благоприятную окружающую среду**, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Данному праву гражданина корреспондируют обязанности государства и других субъектов правоотношений по поддержанию окружающей среды в благоприятном состоянии, а также проведению различных мероприятий по устранению отрицательных воздействий неблагоприятной среды на человека.

Благоприятная окружающая среда — это окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов (ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Вред, причиненный здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, подлежит возмещению в полном объеме. Определение объема и размера возмещения вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется в соответствии с законодательством.

К виду социальных прав, способствующих достижению социального партнерства в обществе, относится *право создавать профессиональные союзы, иные общественные объединения* для защиты социальных и экономических интересов (ст. 13, 30 Конституции РФ).

Каждый, согласно ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Граждане Российской Федерации, проживающие вне ее территории, могут состоять в российских профсоюзах. Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, могут состоять в российских профсоюзах, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ.

Профсоюзы имеют право создавать свои объединения (ассоциации) по отраслевому, территориальному или иному учитываемому профессиональную специфику признаку — общероссийские, межрегиональные и территориальные объединения (ассоциации) организаций профсоюзов. Профсоюзы, их объединения (ассоциации) имеют право сотрудничать с профсоюзами других государств, вступать в международные профсоюзные и другие объединения и организации, заключать с ними договоры и соглашения.

5.6. Духовно-культурные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации

Духовно-культурные права и свободы создают условия и возможности для повышения образовательного, культурного и духовного уровня человека, способствуют его всестороннему и гармоничному развитию.

Основные духовно-культурные права и свободы по Конституции РФ:

- право на образование (ч. 1 ст. 43);
- свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ч. 1 ст. 44);
- право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44);
- право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44);
- свобода совести (ст. 28).

В соответствии со ч. 1 ст. 43 Конституции РФ каждый имеет **право на образование**. Данное право является комплексным и обеспечивается закрепленной в ст. 43 Конституции РФ группой более частных прав и гарантий, к которым относятся:

- гарантия общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2);
- право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ч. 3);
- обязательность основного общего образования, получение которого обеспечивают государство и родители или лица, их заменяющие (ч. 4);
- установление федеральных государственных образовательных стандартов, поддержка государством различных форм образования и самообразования (ч. 5).

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» конкретизирует положения Конституции РФ, определяет механизм реализации данного права.

В соответствии со ч. 1 ст. 44 Конституции РФ каждому гарантируется **свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.**

Свобода творчества и преподавания конституционно гарантируется целым рядом более частных прав и обязанностей: правом на охрану интеллектуальной собственности; правом на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры; обязанностью каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Творчество непосредственно связано со способностями. В статье 10 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. определяется, что каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями.

Свобода творчества — одна из важнейших духовных свобод, означающая, что государство должно осуществлять минимум вмешательства в творческую деятельность, одновременно обеспечивая правовые гарантии охраны данной свободы.

В частности, в ч. 5 ст. 29 Конституции РФ *запрещается цензура*, чем гарантируется свобода не только массовой информации, но и других видов творчества.

Свобода творчества гарантируется и тем, что на этот вид деятельности не распространяются ограничения, предъявляемые к занятиям определенного рода. Например, согласно ч. 3 ст. 97 Конституции РФ депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Свобода творчества не может быть абсолютной, так как возможно злоупотребление ею. С целью защиты интересов и прав других лиц, обеспечения нравственности и безопасности общества, российская Конституция и законодательство содержат определенные ограничения данной свободы.

В части 1 ст. 44 Конституции РФ упоминаются отдельные виды творчества (литературное, художественное, научное и техническое),

а также закрепляется положение о том, что интеллектуальная собственность охраняется законом.

Интеллектуальная собственность — это результат интеллектуальной творческой деятельности, имеющей как духовную, так и рационально-материальную основы.

Согласно ч. 2 ст. 44 Конституции РФ каждый имеет *право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям*. Культурная жизнь выражается в разнообразной деятельности. реализации возможностей каждого человека приобщиться к культуре, получить соответствующее образование, вступить в какую-либо творческую группу, заниматься творческой деятельностью и т. п. Гражданам Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры народов) Российской Федерации». Каждый имеет право на беспрепятственное получение информации об объекте культурного наследия в порядке, установленном названным Федеральным законом.

К числу духовных свобод можно отнести свободу совести и вероисповедания, особенностью которой является одновременная ее принадлежность к личным свободам.

5.7. Конституционные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации

Создание и поддержание гармоничных отношений в государстве и обществе требуют не только уважения к правам и свободам, но и выполнения человеком и гражданином определенных обязанностей, а в случае необходимости и отказ от осуществления своих прав и свобод. Права человека и гражданина становятся реальностью лишь в том случае, если они неразрывно связаны с обязанностями.

Чрезмерное выпячивание личностью своих прав и свобод и отрицание обязанностей ведет к правовому нигилизму. В этом случае

у личности формируется правосознание, для которого характерно стремление любой ценой осуществить свои желания. Такой тип поведения нередко влечет за собой правонарушения и даже преступления.

Необходимо различать обязанности человека и обязанности гражданина. Правовая связь между человеком и государством в форме гражданства накладывает на личность особые обязанности. Так, только на граждан Российской Федерации возложена обязанность нести военную службу и защищать свое Отечество (см. таблицу 5).

Таблица 5

Обязанности человека/гражданина по Конституции Российской Федерации

Обязанности	
Общие (относятся к каждому)	<ul style="list-style-type: none"> • обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы (ч. 2 ст. 15); уважать права и свободы других (ч. 3 ст. 17); сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58); заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории, культуры, природы (ст. 44); платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57).
Частные (относятся только к определенным категориям населения)	<ul style="list-style-type: none"> • родительские обязанности (ст. 38); обязанности трудоспособных детей заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38); обязанности работающих платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57). <p>Данные обязанности адресованы соответственно к родителям, трудоспособным совершеннолетним детям, налогоплательщикам, военнообязанным и другим конкретным категориям людей.</p>
Обязанности, вытекающие из гражданства (обязанности граждан)	<ul style="list-style-type: none"> • обязанность защищать Отечество и нести военную службу (ч. 1, 2 ст. 59); обязанности, вытекающие из права на государственную службу (ч. 4 ст. 32); обязанности, вытекающие из отправления правосудия (ч. 5 ст. 32).

Обязанность соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы носит общий характер. Хотя в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ указывается на обязанность лишь граждан соблюдать Конституцию РФ и законы, из общего смысла конституционных норм со всей очевидностью вытекает, что данная обязанность распространяется на иностранцев и лиц без гражданства.

Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Поскольку люди, свободно осуществляя свои права и свободы, взаимодействуют друг с другом, интересы, права, действия одних людей могут прийти и приходят в противоречие с интересами, правами и поступками других. Перед обществом стоит задача согласовать эти интересы, способствовать достижению компромиссов. Прежде всего, нужно противодействовать разрушающим общество и государство попыткам осуществлять свои права и свободы за счет прав и свобод других, обуздывая проявления эгоизма, своеволия, анархии и обеспечивая общественное согласие, социальное партнерство.

В соответствии со ст. 58 Конституции РФ каждый обязан **сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам**. Обязанность сохранять природу относится не только к гражданину.

Охрана окружающей среды – это деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

Правовая обязанность сохранять природу и окружающую среду корреспондирует праву каждого на благоприятную окружающую

среду (соответственно природу), а также праву государства применять санкции за нарушение природоохранного законодательства или устанавливать льготы и компенсации людям, оказавшимся в условиях неблагоприятной окружающей среды. За нарушение законодательства в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Согласно ч. 3 ст. 44 Конституции РФ каждый **обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры**. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют уникальную ценность для всего многонационального народа России и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» конкретизирует конституционную обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также направлен на реализацию прав народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания.

В соответствии со ч. 2 ст. 38 Конституции РФ **забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей**, а согласно ч. 4 ст. 43 родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Реализация родительских прав, как правило, прекращается по достижении детьми возраста 18 лет (совершеннолетия), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак. В Семейном кодексе РФ (СК РФ) подробно раскрываются права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей и по защите их прав и интересов.

Наряду с Конституцией РФ и Семейным кодексом РФ обязанности родителей по образованию детей регулируются Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В части 3 ст. 38 Конституции РФ закреплена **обязанность трудоспособных детей, достигших 18 лет, заботиться о нетрудоспособных родителях**. Регулируемая Конституцией РФ область относится к глубоко личностным отношениям и зависит от чувства долга повзрослевших детей, их человеческих качеств, воспитания и других нравственных установок, воспринятых ими с детства. Трудоспособные совершеннолетние дети могут быть освобождены от обязанности по содержанию своих нетрудоспособных, нуждающихся в помощи родителей, если судом будет установлено, что родители уклонялись от выполнения родительских обязанностей, в том числе были лишены родительских прав (ст. 87 СК РФ).

Согласно ст. 57 Конституции РФ каждый **обязан платить законно установленные налоги и сборы**. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Налогоплательщиками и плательщиками сборов признаются физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; индивидуальные предприниматели — физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица); организации — юридические лица.

В качестве основных Конституция РФ определяет **обязанности гражданина Российской Федерации защищать свое Отечество и нести военную службу**, при этом согласно ч. 1 ст. 59 защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

Защита Отечества — не только правовое, но прежде всего нравственное требование к каждому гражданину, моральный долг, всеобщая обязанность. Защита Отечества выражается в обеспечении обороны страны и безопасности государства, направлена на защиту населения, материальных и духовных ценностей общества.

Согласно ч. 2 ст. 59 Конституции РФ гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом. Основными актами, конкретизирующими конституционные положения о несении гражданами военной службы, являются федеральные законы:

- от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»,
- от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»,
- от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;
- от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и др.

Основной формой осуществления воинской обязанности является *прохождение военной службы по призыву*. Граждане вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества и путем добровольного поступления на военную службу. Согласно ст. 12 Федерального закона «Об обороне» комплектование Вооруженных Сил РФ осуществляется:

- военнослужащими — путем призыва граждан Российской Федерации на военную службу по экстерриториальному принципу и путем добровольного поступления граждан Российской Федерации (иностранцев граждан) на военную службу;
- федеральными государственными гражданскими служащими;
- работниками.

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 (ч. 3 ст. 59 Конституции РФ). Отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, а также условия и порядок несения альтернативной службы определяются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе». Согласно ст. 2 указанного Закона гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если:

- несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию;
- он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйство и занимается традиционными промыслами.

5.8. Коллективные права и обязанности в Российской Федерации

Российская Федерация признает коллективные права, многие из которых выступают одновременно и обязанностями. В Конституции можно обнаружить **три вида коллективных прав и обязанностей**.

Первый вид — **коллективные права, которые одновременно по своей природе являются индивидуальными**.

Право на местное самоуправление имеет двойственную природу и является как правом отдельного человека и гражданина, так и правом коллектива — населения. Граждане индивидуально осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. В то же время результаты их участия представлены в виде коллективной воли населения, положительный характер которой выявляется по принципу большинства (абсолютного или относительного).

Право на благоприятную окружающую среду принадлежит не только конкретному индивиду, но и группе людей, населению, народностям и другим общностям, компактно проживающим на определенной территории либо осуществляющим трудовую (производственную) деятельность в определенной территориальной зоне: на поле, на заводе, в степи и т. д. Социальные общности, образующие коллектив, так же как и отдельный индивид, нуждаются в благоприятной окружающей среде.

Право на публичные мероприятия касается как конкретного гражданина, так и партий, общественных объединений, других групп людей, сформировавших общность с целью защиты своих прав и стремящихся отстаивать свои интересы, используя публичные мероприятия: демонстрации, митинги, уличные шествия и т. д. Регулируя право на публичные мероприятия, федеральный закон определяет как правовое положение индивида, так и коллективов.

Коллективной и одновременно индивидуальной обязанностью является *обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам*, которая касается физических и юридических лиц, определенных коллективов: органов

государственной власти и местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, предприятий, производственных бригад и т. д.

Второй вид — **коллективные права и обязанности, которые в законодательстве формулируются одновременно с индивидуальными и имеют двойственную природу.**

Право на государственную поддержку и защиту семьи (ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 38 Конституции РФ). Право на государственную поддержку и защиту семьи является комплексным и принадлежит одновременно каждому человеку и семье в целом, что отличает его от аналогичного индивидуального права, относящегося к материнству, отцовству и детству.

Право (обязанность) родителей на воспитание своих детей и заботу о них (ст. 38 Конституции РФ). В теоретическом плане воспитание детей есть одновременно и право, и обязанность. Исходя из равенства прав и обязанностей родителей в этой сфере, Семейный кодекс РФ закрепляет права и обязанности родителей по воспитанию и образованию детей и по защите их прав и интересов. Родители имеют преимущественное право на воспитание детей перед всеми другими лицами.

Третий вид — **собственно коллективные права и обязанности, которые адресованы группе людей и, как правило, могут быть реализованы только коллективно.**

Права национальных меньшинств, национально-этнических групп, коренных малочисленных народов.

Компактно проживающие национальные (этнические) общности, лишь выступая как коллектив, способны реализовать право на национально-культурную автономию. Они, в частности, вправе учредить муниципальное образование на национально-этнической основе в порядке, определяемом законодательством.

Федеральное законодательство определило и другие категории коллективных носителей прав — *права беженцев и вынужденных переселенцев, права соотечественников и мигрантов.* Статус указанных лиц регулируется специальными Федеральными законами: от 19 февраля 1993 г. № 4528–1 «О беженцах»; от 19 февраля 1993 г. № 4530–1 «О вынужденных переселенцах»; от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ

«О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»; от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте понятие правового положения личности в Российской Федерации и раскройте его основные элементы.
2. Перечислите и кратко охарактеризуйте конституционные принципы правового статуса личности в Российской Федерации.
3. Раскройте систему и содержание личных прав, предусмотренных Конституцией РФ.
4. Кто является в Российской Федерации носителем политических прав и свобод? Охарактеризуйте политические права, предусмотренные Конституцией РФ.
5. Назовите и охарактеризуйте экономические права, предусмотренные Конституцией РФ.
6. Раскройте систему и содержание социальных прав, предусмотренных Конституцией РФ.
7. Назовите и охарактеризуйте духовно-культурные права, предусмотренные Конституцией РФ.
8. Дайте понятие и охарактеризуйте обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.
9. Какие виды коллективных прав и обязанностей зафиксированы в Конституции РФ?

■ ГЛАВА 6. Гражданство Российской Федерации

- ◆ Понятие и принципы гражданства в Российской Федерации
 - ◆ Основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации
 - ◆ Условия и порядок приобретения гражданства Российской Федерации отдельными категориями лиц
 - ◆ Гражданство и подданство
 - ◆ Условия и порядок приобретения гражданства детьми при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей
 - ◆ Полномочия государственных органов, ведающих вопросами гражданства Российской Федерации
-

6.1. Гражданство в Российской Федерации: понятие и принципы

Объем прав, свобод и обязанностей, других элементов правового статуса человека зависит от того, находится ли личность в отношениях гражданства с государством, в котором проживает.

Гражданство — это устойчивая правовая связь человека с государством, при которой каждая сторона обладает определенными правами и обязанностями и несет ответственность друг перед другом.

Человек подчиняется юрисдикции государства, гражданином которого является, а государство в свою очередь покровительствует гражданину и защищает его.

В федеративных государствах допускается *двойное гражданство* — гражданство самой федерации и гражданство составных ее частей (штатов, кантонов, провинций), которое является связью между гражданином, проживающим на территории определенного государственно-территориального образования, и данным образованием.

Расширение интеграционных связей между государствами и образование надгосударственных союзов, сочетающих в себе черты конфедераций и федераций, привело к появлению надгосударственного (наднационального) типа гражданства. В частности, современная мировая практика знает гражданство Европейского Союза, которое распространяется на всех граждан государств — членов Европейского Союза. У граждан России и Беларуси наряду с национальным гражданством предусматривается гражданство Союзного государства Беларуси и России.

Существование внутригосударственного и надгосударственного типов гражданства не умаляет приоритет государственного, или национального, гражданства. Именно этому виду гражданства и будет уделено далее основное внимание.

В зависимости от того, состоит индивид в гражданстве конкретного государства или нет, выделяется *три категории людей*: граждане, иностранцы и лица без гражданства.

Любой человек, независимо от того, является ли он гражданином, иностранцем или лицом без гражданства, находится в определенной правовой связи с государством, на территории которого он постоянно или временно проживает и которое определяет, как правило, различные комплексы прав, свобод и обязанностей для каждой из указанных категорий лиц. Особый статус имеют лица с множественным (двойным) гражданством, беженцы (не граждане государства пребывания), вынужденные переселенцы и другие категории людей, чья связь с государством их пребывания имеет определенную специфику.

Наиболее широкими правами, особенно политическими (избирательные права, право на объединение в политические партии, право на доступ к государственной службе), пользуются *граждане* того государства, которое наделяет их этими правами; они же несут наибольший объем обязанностей, включая воинскую службу там, где существует всеобщая воинская обязанность (например, в Германии, Израиле, Китае, России).

Иностранцы, как правило, не обладают многими политическими правами, хотя в отдельных странах, например, в Германии, они участвуют в выборах в органы местного самоуправления, а в государствах

Латинской Америки на основе взаимного международного соглашения — в выборах депутатов парламента. В некоторых странах иностранцы не имеют права приобретать землю в собственность; их доступ к определенным видам работ ограничен: в ряде стран иностранцы не могут быть капитанами кораблей морского судоходства, командирами экипажей воздушных судов, работать на радио, телеграфе, телевидении и т. д. В то же время иностранцы обладают общим правом собственности, имеют право на труд. Они не обязаны служить в армии страны пребывания, не всегда платят налоги (особенно если между государствами есть соглашения об исключении двойного налогообложения).

Право каждого человека на гражданство регулируется международно-правовыми актами. В статье 15 Всеобщей декларации прав человека записано: «Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство». В статье 9 Конвенции о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.) закрепляется, что «государство не должно лишать никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям»¹.

Гражданство Российской Федерации — это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей (ст. 3 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

Гражданство не следует понимать как неограниченное распространение власти государства на человека; в этом случае речь должна была бы идти о другом *институте подданства*, который действует в монархических государствах² и характеризует личную связь челове-

¹ Международные акты о правах человека: Сб. документов. М., 1998.

² В современный период ситуация в монархических государствах меняется. Расширение свобод приводит к тому, что в конституционных монархиях правовой статус подданного фактически приравнен к правовому положению гражданина (например, Швеция). В ряде монархических государств, например, в Великобритании и Испании, предпочитают институт гражданства.

ка (подданного) с главой государства — монархом. *Подданный* — существо, как бы не принадлежащее себе, а подчиненное воле монарха. В отличие от подданных *граждане* — *свободные люди*. Ранее институт подданства существовал в царской России и предполагал такое положение лица, при котором оно должно было подчиняться государственной воле, в то же время не имея в полной мере необходимых прав и гарантий.

Правовая связь гражданина с государством длящаяся. Она возникает с момента рождения или приобретения гражданства и прекращается со смертью или утратой гражданства. В отличие от гражданства связь государства с иностранцем может иметь кратковременный характер, т. е. лишь в период его пребывания на территории данного государства.

Правовая связь гражданина с государством характеризуется устойчивостью и территориальной неограниченностью. Она не меняется от того, что гражданин иногда выезжает из своей страны. Факт пребывания гражданина на территории иностранного государства не меняет его правового положения, что означает территориальную неограниченность такой связи и ее действие как на территории государства, так и вне его границ.

Отношения гражданства составляют основу взаимоотношений гражданина и государства и носят характер взаимозависимости. Гражданин находится под юрисдикцией государства, которое может потребовать от него выполнения обязанностей, даже если он находится за пределами страны. Отношения гражданства не могут прекращаться в одностороннем порядке, т. е. по инициативе гражданина без участия государства и наоборот.

Гражданство является важнейшим элементом правового статуса личности, поскольку с ним связаны существенные юридические последствия для человека: объем прав, свобод и обязанностей, их гарантированная государственная защита. Гражданство является предпосылкой обладания всем комплексом конституционных прав, свобод и обязанностей лица. Так, исключительно российские граждане могут быть депутатами, судьями, прокурорами, следователями, военнослужащими. Только гражданин Российской Федерации может быть избран

Президентом РФ, занимать должности на государственной службе, иметь доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Государство берет на себя обязательства обеспечивать условия для реализации конституционных прав, свобод и обязанностей своих граждан, защищать их, где бы они ни находились (внутри страны или за рубежом), выплачивать им пенсии по старости, пособия по инвалидности, при потере кормильца и в других случаях.

Категории лиц, являющиеся гражданами Российской Федерации (ст. 5 Закона о гражданстве):

- лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу настоящего Федерального закона;
- лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является **паспорт гражданина Российской Федерации** или иной основной документ, содержащие указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом.

В статьях 6 и 62 Конституции РФ и ст. 4 Закона о гражданстве устанавливаются **принципы гражданства Российской Федерации**.

Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции РФ **гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом**. Это означает, что никакой другой вид нормативного правового акта, в частности, Указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, закон субъекта РФ, не могут регулировать условия приобретения и прекращения гражданства России.

Гражданство в Российской Федерации — единое (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ и ч. 2 ст. 4 Закона о гражданстве). Принцип единства гражданства имеет абсолютное значение; субъекты РФ не имеют право вводить собственное гражданство. Единое российское гражданство может быть не единственным, например, для лиц с двойным или множественным гражданством.

Гражданство в Российской Федерации — равное независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции РФ и ч. 2 ст. 4 Закона о гражданстве). Этот принцип предполагает, что права и обязанности

гражданина не зависят от оснований и времени приобретения гражданства, а также других обстоятельств.

! Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (ч. 2 ст. 6). В субъектах РФ российские граждане также обладают одинаковыми правами.

Принципы гражданства РФ и правила, регулирующие вопросы гражданства России, не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ч. 1 ст. 4 Закона о гражданстве). Проживание гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства Российской Федерации (ч. 3 ст. 4 Закона о гражданстве). Для России необходимость специального законодательного гарантирования принципа сохранения гражданства за лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, обусловлена историческими событиями. В советский период действовала практика, когда выезд за границу мог послужить основанием для прекращения гражданства.

Так, в 1967 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О выходе из гражданства лиц, переселяющихся из СССР в Израиль». Указанные лица считались выбывшими из гражданства с момента их выезда из СССР. Теперь Закон о гражданстве особо оговаривает недопустимость таких правил.

Принцип сохранения гражданства за лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, соответствует ст. 27 Конституции РФ, согласно которой гражданин Российской Федерации имеет право свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию. Развитие международных связей и международного сотрудничества Российской Федерации с другими странами привело к значительному росту числа российских граждан, выезжающих из страны по различным причинам (командировки, работа по контракту, туризм, замужество и др.).

Немалое число граждан России в силу различных обстоятельств проживают в других странах, особенно в странах СНГ, сохраняя при этом российское гражданство.

Конституция РФ и Закон о гражданстве устанавливают **принцип недопустимости лишения граждан Российской Федерации российского гражданства или права изменить его** (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ и ч. 4 ст. 4 Закона о гражданстве). Данный принцип гарантирует право человека на гражданство, свободное осуществление своих прав и свобод без боязни утратить гражданство, например за инакомыслие или длительное проживание за границей. Именно по этим и подобным причинам лишались советского гражданства некоторые лица и группы лиц на протяжении всей истории развития Советского государства, что являлось формой репрессий и средством идеологической борьбы.

Гражданство Российской Федерации основано на принципе отрицания автоматического его изменения при заключении или расторжении брака гражданином Российской Федерации с лицом, не имеющим гражданства России, а также при изменении гражданства другим супругом. Расторжение брака не влечет за собой изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных (удочеренных) супругами детей (ст. 8 Закона о гражданстве). Данные правила отражают сущность гражданства как индивидуальной, персональной связи лица с государством; обуславливают недопустимость автоматического прекращения гражданства без волеизъявления лица и соблюдения установленного порядка.

Право на изменение гражданства отрицает насильственное, принудительное удержание человека в состоянии гражданства. Гражданин России имеет право прекратить состояние гражданства и стать гражданином другого государства.

В Российской Федерации закрепляется **принцип недопустимости высылки гражданина Российской Федерации за пределы Российской Федерации и выдачи гражданина Российской Федерации другому государству**.

Согласно ч. 1 ст. 61 Конституции РФ и ч. 5 ст. 4 Закона о гражданстве российский гражданин не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству. Это

запрет учитывает и норма Уголовного кодекса РФ (ч. 1 ст. 13), в соответствии с которой граждане Российской Федерации, совершившие преступление на территории иностранного государства, не подлежат выдаче этому государству. Невыдача российских граждан не означает освобождение их от уголовной ответственности за совершение преступлений на территории иностранных государств. Правоохранительные органы России обязаны возбудить уголовное преследование против российских граждан, подозреваемых в совершении преступлений на территории других государств и вернувшихся в Российскую Федерацию. За преступления, совершенные российским гражданином за границей, он подлежит уголовной ответственности по законам своей страны.

Запрет на выдачу российских граждан по существу воспроизводит **правило о невыдаче собственных граждан**, закрепленное:

- многосторонними международными договорами (п. 1 ст. 2 Типового договора о выдаче, утвержденного Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/116 от 14 декабря 1990 г.);
- региональными соглашениями (ст. 6 Европейской конвенции о выдаче от 13 декабря 1957 г.; ст. 57 Минской конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.);
- двусторонними соглашениями о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, а также посвященными непосредственно вопросам выдачи, в том числе экстрадиции, преступников.

Хотя ч. 1 ст. 61 Конституции РФ устанавливает общее правило о запрете выдачи российских граждан, в ч. 2 ст. 63 особо подчеркивается, что выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора РФ.

Проводимая в Российской Федерации политика сокращения состояния безгражданства обусловила поощрение приобретения гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории РФ (ч. 6 ст. 4 Закона о гражданстве). В то же время лица без гражданства не бесправны; их правовое положение по существу

приравнено к статусу иностранных граждан, за исключением того, что иностранное дипломатическое представительство не оказывает им защиту.

В Российской Федерации гарантируется **принцип предоставления защиты и покровительства гражданам Российской Федерации**, находящимся за ее пределами (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ; ч. 1 ст. 7 Закона о гражданстве).

В соответствии с ч. 2 ст. 7 Закона о гражданстве органы государственной власти Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения России, находящиеся за пределами Российской Федерации, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Основной объем работы по защите прав российских граждан выполняется Министерством иностранных дел РФ, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России в иностранных государствах. Загранпредставительства и их должностные лица обязаны содействовать гражданам Российской Федерации в обеспечении возможности в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами РФ.

Посольства и консульства Российской Федерации осуществляют защиту прав и интересов граждан и юридических лиц России в государствах их пребывания с учетом законодательства данных государств. Выполнение предусмотренных федеральным законодательством функций допускается Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. и Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. Конкретные формы, способы и меры защиты прав и интересов

российских граждан в иностранных государствах устанавливаются консульскими конвенциями или другими соглашениями.

В Российской Федерации допускается **двойное гражданство**. Согласно ст. 62 Конституции РФ гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ.

Двойное (множественное) гражданство — это особое политико-правовое состояние человека, при котором он одновременно обладает гражданством двух или более иностранных государств.

На международном уровне понятие «двойное гражданство» закреплено в ст. 2 Европейской конвенции о гражданстве от 6 ноября 1997 г. и тождественно понятию «множественное гражданство», означающее наличие у одного лица гражданства двух и более государств.

Двойное гражданство может возникнуть в силу различных причин:

- когда существуют разные подходы между положениями законов о порядке приобретения и утраты гражданства тех стран, на гражданство которых может претендовать физическое лицо;
- если женщине при вступлении в брак с иностранцем законодательство страны супруга автоматически предоставляет гражданство мужа, а отечественное законодательство после этого не лишает ее гражданства.

Причиной двойного гражданства могут быть территориальные изменения, влекущие за собой изменение юрисдикции государств, миграцию населения и поток беженцев.

В отношении двойного гражданства существуют различные подходы.

Зарубежный опыт. Например, возможность двойного гражданства признается в Италии с 1992 г., в Германии с 1998 г. В Японии лицо, получившее двойное гражданство по рождению или по достижении 20 лет, должно выбрать одно из них до 21 года.

Россия в вопросе об отношении к двойному (множественному) гражданству претерпела эволюцию. В СССР двойное гражданство не признавалось в Законе о гражданстве СССР 1938 г. Впервые Российская Федерация признала возможность двойного гражданства с принятием Закона РФ о гражданстве 1991 г.

Конституция РФ 1993 г. предусмотрела возможность двойного гражданства для граждан страны и расширила условия его приобретения: не только на основании международного договора Российской Федерации, но и в соответствии с федеральным законом.

Двойное гражданство может возникать в Российской Федерации по основаниям, предусмотренным в ст. 14 Европейской конвенции о гражданстве, предусматривающей приобретение двойного гражданства ребенком, который уже имеет гражданство нескольких государств и получает двойное гражданство автоматически при рождении.

Гражданин Российской Федерации может также получить двойное гражданство при вступлении в брак с иностранным гражданином, а также иными способами, предусмотренными Конституцией РФ и Законом о гражданстве.

Двойное гражданство признается как исключительный случай и не рассчитано на массовое применение. Иначе говоря, нельзя сказать, что Российское государство поощряет наличие двойного гражданства и оставляет решение этого вопроса полностью на усмотрение граждан.

Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

6.2. Основания и порядок приобретения гражданства Российской Федерации

Основания и порядок приобретения гражданства определяются в Законе о гражданстве, согласно ст. 11 которого гражданство Российской Федерации приобретается: по рождению; в результате приема в гражданство; в результате восстановления в гражданстве; по иным

основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению (наиболее распространенное основание). Для приобретения родившимся ребенком статуса гражданина конкретного государства важное значение имеют два обстоятельства: территория, на которой он родился; гражданство его родителей. Эти обстоятельства являются юридическими фактами признания гражданства, которые традиционно принято называть *принципом почвы* (территория рождения) и *принципом крови* (гражданство родителей).

Законодательство о гражданстве различных стран мира использует, как правило, оба эти принципа для признания родившегося ребенка гражданином государства, применяя при этом самые различные комбинации. Законодательство СССР и РСФСР о гражданстве также использовало оба данных принципа в определенном сочетании. Не является исключением и действующее законодательство Российской Федерации.

Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению в настоящее время определяется ст. 12 Закона о гражданстве, в соответствии с которой ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка:

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

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 ребенка);

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

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок

родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

Ребенок, который находится на территории Российской Федерации и родители которого неизвестны, становится гражданином Российской Федерации в случае, если родители не объявятся в течение 6 месяцев со дня его обнаружения.

Прием в гражданство (ст. 13, 14 Закона о гражданстве определяется порядок приема в гражданство Российской Федерации).

В гражданство России принимаются иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью. Прием в гражданство, согласно Закону о гражданстве, осуществляется в общем (ст. 13) и в упрощенном (ст. 14) порядке.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями *о приеме в гражданство Российской Федерации в общем порядке* при условии, если указанные граждане и лица:

- а) проживают на территории России со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно, за исключением случаев, специально предусмотренных Законом о гражданстве;
- б) обязуются соблюдать Конституцию 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; отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или Законом о гражданстве, либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;
- д) владеют русским языком.

Срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории РФ для лиц, прибывших в Российскую Федерацию

до 1 июля 2002 г. и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства.

Порядок определения уровня знания русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства России.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения вышеназванных условий.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее 3-х лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других российских войсках, воинских формированиях или в органах, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий проживания на территории России со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно и без представления вида на жительство.

Срок проживания на территории России сокращается до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- 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 РФ;
- признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом.

В статье 14 Закона о гражданстве предусматривается также *прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке*.

Иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста 18 лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условий непрерывного пятилетнего проживания со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство России, если указанные граждане и лица:

а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории России;

б) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

в) являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях России после 1 июля 2002 г.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории России, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения условия о 5-летнем сроке проживания, если, в частности, указанные граждане и лица:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами Российской Федерации.

В гражданство Российской Федерации *принимаются также в упрощенном порядке ребенок и недееспособное лицо, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства*, в следующих случаях:

а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, — по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком гражданства России, Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации;

б) ребенок, единственный родитель которого имеет гражданство России, — по заявлению родителя;

в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство, — по заявлению опекуна или попечителя, имеющих гражданство Российской Федерации.

Восстановление в гражданстве Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации, если будут соблюдены общие

требования, предъявляемые к приему в гражданство. При этом срок их проживания на территории России сокращается до трех лет.

В статье 16 Закона о гражданстве четко выделяются основания отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации и о восстановлении в гражданстве России.

Отклоняются заявления о приеме в гражданство России и о восстановлении в гражданстве России, поданные лицами, которые:

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

б) в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство России или о восстановлении в гражданстве России, выдворялись за пределы Российской Федерации;

в) использовали подложные документы или сообщили заведомо ложные сведения;

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

д) имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории России или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с федеральным законом;

е) преследуются в уголовном порядке компетентными органами Российской Федерации или компетентными органами иностранных государств за преступления, признаваемые таковыми в соответствии с федеральным законом (до вынесения приговора суда или принятия решения по делу);

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

Среди иных оснований приобретения гражданства Российской Федерации следует также назвать **выбор гражданства (оптация) при изменении государственной границы РФ** (ст. 17 Закона о гражданстве).

При изменении государственной границы РФ в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие

на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на **выбор гражданства (оптацию)** в порядке и сроки, установленные соответствующим международным договором РФ.

Историческая справка. Из отечественной истории бывшего СССР в качестве примера оптации, основанной на международном договоре, можно привести Договор от 29 июня 1945 г. между СССР и Чехословакией о Закарпатской Украине. Согласно данному Договору в соответствии с желанием населения этого региона и на основании соглашения обеих сторон Закарпатская Украина была воссоединена с Украинской ССР. В протоколе, приложенном к Договору, отмечалось, что лица словацкой и чешской национальностей, постоянно проживавшие на территории Закарпатской Украины, имели право оптации, т. е. выбора гражданства Чехословацкой Социалистической Республики. Лица украинской и русской национальности, проживавшие в районах Чехословацкой Социалистической Республики, получили право оптации гражданства СССР. Лица, воспользовавшиеся предоставленным правом, переселились в государство, гражданство которого они выбрали.

Порядок подачи заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации. Данный порядок определен в ст. 32 Закона о гражданстве. Заявление по вопросам гражданства Российской Федерации подается по месту жительства заявителя:

- лицом, проживающим на территории России, — в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;
- лицом, проживающим за пределами Российской Федерации и не имеющим места жительства на территории России, — в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

Заявление подается заявителем лично. В случае если заявитель не может лично подать заявление в связи с обстоятельствами, имеющими исключительный характер и подтвержденными документально,

заявление и необходимые документы могут быть переданы для рассмотрения через другое лицо либо направлены по почте.

Решения по вопросам гражданства Российской Федерации

- в общем порядке принимаются Президентом РФ;
- в упрощенном порядке — федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальными органами, а также федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, и дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России, находящимися за пределами Российской Федерации.

Решение о приобретении гражданства России подлежит *отмене*, если будет установлено, что оно принималось на основании представленных заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений. Факт использования подложных документов или сообщения заведомо ложных сведений устанавливается в судебном порядке (ст. 22 Закона о гражданстве).

Отмена решения по вопросам гражданства Российской Федерации осуществляется Президентом РФ или иным полномочным органом, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации и принявшими такое решение. Решение по вопросам гражданства Российской Федерации в случае отмены считается недействительным со дня принятия такого решения (ст. 23 Закона о гражданстве).

6.3. Основания прекращения гражданства Российской Федерации

Гражданство Российской Федерации *прекращается* в двух случаях.

1. Выход из гражданства Российской Федерации осуществляется на основании добровольного волеизъявления лица.

За исключением случаев, специально предусмотренных Законом о гражданстве, выход из гражданства Российской Федерации осуществляется в общем порядке лицами, проживающими на территории России, и в упрощенном порядке лицами, проживающими на территории иностранного государства (ст. 19 Закона о гражданстве).

Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство России, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо соответственно по заявлению единственного родителя.

2. В качестве иного основания прекращения гражданства можно рассматривать выбор другого гражданства (оптация) при изменении государственной границы РФ (ст. 21 Закона о гражданстве).

Граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась преобразованиям в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федерации Государственной границы РФ, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

Гражданство Российской Федерации прекращается со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, соответствующего решения.

Выход из гражданства Российской Федерации не допускается, если гражданин Российской Федерации (ст. 20 Закона о гражданстве):

- имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;
- привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;
- не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

6.4. Гражданство детей при изменении гражданства родителей, опекунов и попечителей. Гражданство недееспособных лиц

Гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства РФ одним из его родителей либо обоими его родителями сохраняется или изменяется в соответствии с Законом о гражданстве. Для приобретения или прекращения гражданства ребенком в возрасте

от 14 до 18 лет необходимо его согласие. Гражданство Российской Федерации ребенка не может быть прекращено, если в результате такого прекращения ребенок станет лицом без гражданства. Гражданство ребенка не изменяется при изменении гражданства его родителей, лишенных родительских прав. В случае изменения гражданства ребенка не требуется согласия его родителей, лишенных родительских прав.

Ребенок изменяет, т. е. приобретает новое гражданство:

- при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации его родителей;
- при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его родителей.

В соответствии со ст. 24 Закона о гражданстве ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации. Соответственно гражданство Российской Федерации ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Согласно ст. 25 Закона о гражданстве, если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий на территории России, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению его родителя, приобретающего гражданство России. Аналогичный порядок устанавливается в случае, если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства.

Если один из родителей, имеющий иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий за пределами Российской Федерации, может приобрести гражданство России по заявлению обоих его родителей. Заявление обоих родителей для приобретения ребенком гражданства требуется также в случае, если один из родителей, приобретающий гражданство Российской Федерации, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство.

В Российской Федерации установлено правило: 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.

В статье 26 Закона о гражданстве регулируются также ***вопросы гражданства детей при их усыновлении (удочерении)***.

Ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство России, которое может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином Российской Федерации, или супругами, являющимися гражданами Российской Федерации, или супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой — лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином Российской Федерации.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, может приобрести гражданство РФ в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. При отсутствии в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявления обоих усыновителей ребенок приобретает гражданство России со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории России.

Гражданство детей и недееспособных лиц¹, над которыми установлены опека или попечительство, определяется ст. 27 Закона о граждан-

¹ Гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над ним устанавливается опека (ст. 29 ГК РФ).

стве. 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 России, 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, сохраняет гражданство Российской Федерации.

Заявление об изменении гражданства ребенка или недееспособного лица подается их родителями либо другими законными представителями по месту жительства заявителя либо по месту жительства ребенка или недееспособного лица.

Споры между родителями, между родителем и опекуном или попечителем о гражданстве ребенка или недееспособного лица разрешаются в судебном порядке, исходя из интересов ребенка или недееспособного лица.

6.5. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве, и порядок обжалования их действий

Согласно ст. 28 Закона о гражданстве *полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации*, являются:

- Президент РФ;
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы;
- федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел;

- дипломатические представительства и консульские учреждения России, находящиеся за пределами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 29 Закона о гражданстве *Президент РФ* решает вопросы:

- приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке;
- восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;
- выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке;
- отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Президент РФ рассматривает вопрос о приеме в гражданство Российской Федерации или восстановлении в гражданстве Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с порядком, установленным Законом о гражданстве, при наличии следующих обстоятельств:

- если лица, подавшие заявление, в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации или о восстановлении в гражданстве Российской Федерации, выдворялись за пределы Российской Федерации в соответствии с федеральным законом;
- если лица, подавшие заявления, были осуждены и отбывают наказание в виде лишения свободы за действия, преследуемые в соответствии с федеральным законом (до истечения срока наказания).

Президент РФ издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия (ст. 30 Закона о гражданстве):

- определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории России;
- принимают от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;
- проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

- направляют Президенту РФ заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;
- исполняют принятые Президентом РФ решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории России;
- рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими на территории России, и принимают решения по вопросам приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке;
- осуществляют иные полномочия в соответствии с Законом о гражданстве Российской Федерации.

Важная сфера полномочий государственных органов и их должностных лиц — **обеспечение исполнения решений по вопросам гражданства Российской Федерации.**

Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве Российской Федерации и принявшие к рассмотрению заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, сообщают заинтересованным лицам о принятых решениях и выдают этим лицам соответствующие документы.

Решение полномочного органа, ведающего делами о гражданстве Российской Федерации, об отклонении заявления по вопросам гражданства РФ может быть обжаловано в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Определите понятие «гражданство», раскройте смысл и основные признаки понятия «гражданство Российской Федерации».
2. Перечислите и раскройте принципы гражданства в Российской Федерации.
3. Каков порядок приобретения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке?
4. Назовите и раскройте основания приобретения гражданства Российской Федерации. В чем заключаются особенности приобретения гражданства детьми?
5. Раскройте полномочия Президента РФ по вопросам гражданства.

ГЛАВА 7. Избирательная система в Российской Федерации

- ♦ Понятие и принципы избирательного права
- ♦ Источники избирательного права
- ♦ Стадии избирательного процесса
- ♦ Порядок финансирования выборов
- ♦ Субъективное и объективное избирательное право
- ♦ Особенности избирательных систем

7.1. Понятие избирательного права и избирательной системы Российской Федерации

Избирательное право (в объективном смысле) — это динамично развивающаяся подотрасль конституционного права, на развитие которой оказывают влияние конкретная политико-правовая ситуация в обществе, практика применения законодательства.

Избирательное право имеет определенную специфику предмета и метода правового регулирования — основных критериев, используемых при построении права, регулирует как материальные отношения, так и процессуальные отношения.

Объект избирательного права — общественные отношения, складывающиеся в процессе подготовки, организации и проведения выборов, а также затрагивающие межвыборный период.

Избирательное право — совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, охватывающие осуществление и защиту прав граждан, а в установленных законом случаях и иностранных граждан, избирать и быть избранными в органы государственной

власти и органы местного самоуправления, а также процедуру реализации данных прав в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период.

Сложная внутренняя структурированность избирательного права обусловлена главным образом особенностями его предмета регулирования. *Предмет избирательного права* — конкретные нормы законодательного обеспечения, складывающиеся в процессе выборов, включающие: Конституцию РФ, федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов РФ; указы Президента РФ, подзаконные акты, ведомственные нормативные акты, а также сложившуюся практику их применения.

Избирательное право (в субъективном смысле) — это гарантированная гражданину государством возможность участвовать в выборах государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии с содержанием данного определения избирательное право представляет комплекс конкретных прав лица, среди которых особо следует выделить активное и пассивное избирательное право в связи с политическими правами человека и гражданина (субъективное избирательное право).

Избирательные права граждан в ст. 32 Конституции РФ закреплены как право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В силу взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 3 и ч. 1, 2 ст. 32 Конституции РФ избирательные права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя. Вместе с тем, они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти.

При этом в юридической литературе право избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления обозначено как активное избирательное право, а право быть избранными — как пассивное избирательное право.

Активное избирательное право граждан Российской Федерации приобретает по достижении 18 лет, *пассивное избирательное право* — по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ.

! Не имеют ни активного, ни пассивного избирательного права граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).

В отношении пассивного избирательного права предусмотрены дополнительные ограничения. В соответствии с п. 3.1 ст. 4 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Аналогичные ограничения для кандидатов закреплены в Федеральном законе от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федеральном законе от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства (место пребывания) которого расположено в пределах избирательного округа. Факт нахождения места жительства или временного пребывания гражданина на территории определенного избирательного участка устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации, а в определенных случаях

другими уполномоченными на то органами, организациями и должностными лицами.

Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину Российской Федерации, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Список избирателей, участников референдума составляется соответствующей комиссией, в том числе с использованием ГАС «Выборы», отдельно по каждому избирательному участку, участку референдума на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом.

Избирательные права граждан не исчерпываются конституционными правами граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. К избирательным правам относится право участия и в других избирательных действиях, в частности в выдвижении кандидатов (их списков); участие в предвыборной агитации; участие в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов. Гражданин, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, нежели непосредственно голосование.

Термин «избирательная система» используется в широком и узком смыслах.

Избирательная система (в широком смысле) — это упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами органов публичной власти и составляющие порядок выборов.

В своей основе эта система регулируется как конституционным правом, так и неправовыми нормами: корпоративными нормами общественных объединений, участвующих в выборах (уставы и другие документы политических партий), обычаями и традициями, нормами политической морали, этики и т. д.

Избирательная система (в узком смысле) — это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других уполномоченных лиц.

В Российской Федерации в современный период доминирует *пропорциональная* (от лат. *pro portio*), то есть по частям, *избирательная система*. Так, в частности, депутатские мандаты делятся между партийными списками кандидатов в пропорции к числу голосов, полученных партиями, избирательными блоками (в России они называются избирательными объединениями).

Система избирательного права Российской Федерации состоит из общей и особенной части.

Общая часть российского избирательного права содержит принципы и субъекты избирательного права, финансовое обеспечение выборов, избирательный процесс, обеспечение избирательных прав граждан в межвыборный период, обжалование действий и решений, нарушающих избирательные права граждан, ответственность за нарушение избирательного законодательства.

Особенная часть российского избирательного права включает институты выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Следует учитывать, что система избирательного права еще не устоялась, находится в стадии активного становления, вследствие чего претерпевает заметные изменения, отражающиеся на появлении новых образующих ее элементов и наполнении традиционных разделов содержанием, отвечающим современным потребностям формирования выборных демократических институтов.

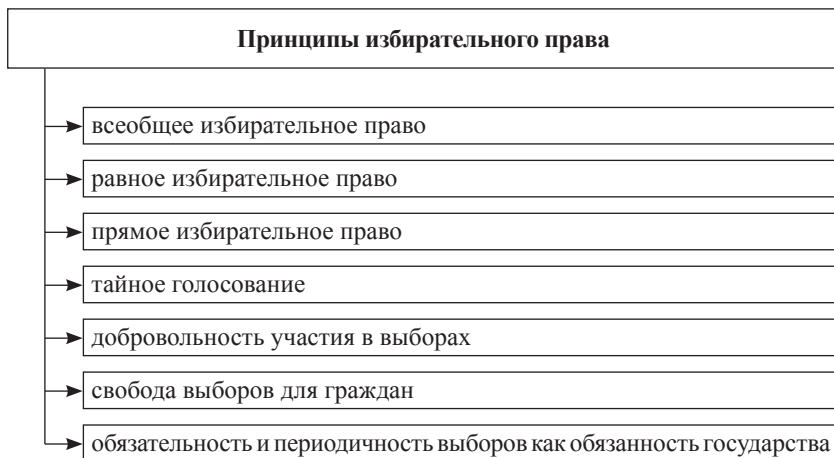
7.2. Принципы избирательного права Российской Федерации

Принципы избирательного права – основополагающие идеи-условия его признания и реализации, соблюдение которых на выборах обеспечивает народный характер волеизъявления.

Конструируется система принципов избирательного права на основе различных критериев: по уровням (основополагающий принцип, политические принципы, организационные принципы) (см. схему 10).

Схема 10

Принципы избирательного права



Всеобщее избирательное право – конституционный принцип избирательной системы, означающий предоставление:

- активного избирательного права всем совершеннолетним гражданам Российской Федерации, за исключением лиц, лишенных данного права в соответствии с законом;

- пассивного избирательного права всем гражданам, удовлетворяющим дополнительным, устанавливаемым конституцией и законами избирательным цензам (ограничениям).

Рассматриваемый принцип предполагает, что избирательными правами может пользоваться широкий круг граждан. При реализации этих прав допускаются лишь естественные разумные ограничения, которые признаются в любом демократическом государстве и не рассматриваются как дискриминационные или ущемляющие представительный характер выборных органов власти.

Всеобщее избирательное право граждан Российской Федерации означает, что гражданин России, достигший возраста 18 лет, вправе:

- избирать;
- участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях;
- быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления по достижении возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ.

Реализация избирательных прав не зависит от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Особое значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеет вопрос об избирательных цензах, представляющих собой установленные законодательством ограничения активного и пассивного избирательного права и обусловленные теми или иными обстоятельствами. Избирательное законодательство закрепляет возрастной ценз и ценз оседлости.

Основные составляющие *возрастного избирательного ценза граждан России*:

- дополнительные возрастные ограничения участия граждан России в выборах могут устанавливаться только в отношении пассивного избирательного права;
- устанавливаемый минимальный возраст кандидата составляет 21 год на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, 30 лет — на выборах главы исполнительной власти субъекта РФ и 21 год — на выборах в органы местного самоуправления;
- установление максимального возраста кандидата, по достижении которого он утрачивает право быть избранным в государственные органы субъекта РФ либо в органы муниципального уровня, не допускается. При этом не исключается подобная возможность применительно к федеральным выборам;
- закрепление возрастного ценза на выборах в органы местного самоуправления допускается лишь законами субъектов РФ в соответствии с условиями, предусмотренными федеральным законом.

❗ Установление дополнительных условий реализации пассивного избирательного права, связанных с достижением гражданином определенного возраста, является правом, а не обязанностью представительных (законодательных) органов субъектов РФ.

Избирательным законодательством в отношении как пассивного, так и активного избирательного права закреплен *ценз оседлости*. Федеральными конституционными законами и федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории (ст. 4 Закона об основных гарантиях избирательных прав). Однако данные условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и сроков такого проживания, а законы субъектов РФ должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления всем гражданам, постоянно или преимущественно

проживающим на территории соответствующего субъекта РФ или муниципального образования. Таким образом, действующее законодательство в решении вопроса об обладании гражданином активным избирательным правом исходит из самого факта постоянного или преимущественного проживания на определенной территории, не указывая иных условий.

Со всеобщим избирательным правом граждан России связан вопрос *о предоставлении возможности участия в муниципальных выборах иностранным гражданам*. В списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими федеральными законами, законами субъектов РФ включаются иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы (ст. 17 Закона об основных гарантиях избирательных прав). Признание за иностранцами права голосования на муниципальных выборах вполне согласуется с провозглашением в ст. 2 Конституции РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью, отвечает негосударственной природе муниципальной деятельности и учитывает опыт целого ряда стран, в которых самоуправление не считается прерогативой граждан и распространяется на проживающих на территории муниципальных образований иностранцев и лиц без гражданства.

Принцип равного избирательного права прямо следует из ст. 19 Конституции РФ и общепризнанных норм международного права и предусмотрен в п. 1 ст. 3 и в ст. 5 Закона об основных гарантиях избирательных прав, а в ст. 39 закреплено равенство прав и обязанностей кандидатов.

Равное избирательное право означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, и обеспечивается тем, что все избиратели обладают одинаковыми с юридической точки зрения возможностями для выдвижения кандидатов, имеют равные условия для голосования, на одних и тех же правовых основаниях участвуют в предвыборной агитации.

Равенство на выборах достигается прежде всего тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному

участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину России выдается одинаковое количество бюллетеней, а его волеизъявление имеет такое же значение, как и волеизъявление других граждан Российской Федерации.

Существенное значение для обеспечения равенства избирательных прав граждан имеет и указание законодательства на то, что образующие для проведения выборов избирательные округа должны быть примерно равными по численности избирателей.

Принцип прямого избирательного права подразумевает, что граждане России голосуют на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления за или против кандидатов непосредственно. Любые формы косвенных выборов противоречат федеральному законодательству и не могут иметь место при формировании представительных основ государственной и муниципальной власти.



Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

Тайное голосование исключает возможность какого-либо контроля со стороны любых органов или должностных лиц, а также общественных объединений и граждан за волеизъявлением избирателей, поэтому законодательство рассматривает соблюдение тайны голосования как одну из первостепенных обязанностей избирательных комиссий, в том числе при досрочном голосовании и при голосовании вне помещений избирательных участков. Этим целям отвечает целый ряд организационных правил и гарантий их обеспечения содержащихся в Законе об основных гарантиях избирательных прав, иных федеральных и региональных законах.

Добровольность участия в выборах предполагает право избирателя самому решить вопрос о целесообразности и необходимости голосования, исключает какую-либо обязательность избирательных действий. В соответствии со ст. 3 Закона об основных гарантиях избирательных прав участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Значение этого принципа для организации и проведения различных избирательных кампаний имеет существенное

значение. Неслучайно ст. 3 Конституции РФ в качестве основополагающего универсального принципа реализации избирательных прав граждан закрепляется свобода выборов.

Свобода выборов подразумевает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также оказать давление на результаты его волеизъявления. Свободное избирательное право и добровольность участия в выборах являются в современных условиях одним из краеугольных камней российской избирательной политики и практики.

Принцип свободных выборов означает, что избиратель сам решает, в какой мере ему участвовать в избирательном процессе.

Реализация принципа добровольности и свободы выборов тесно связана с проблемой *абсентеизма* — неучастия избирателей в выборах, уклонения от голосования. На уровень абсентеизма влияют чаще всего политические и экономические обстоятельства. Высокий уровень абсентеизма приводит к избранию органа власти или самоуправления небольшой частью избирательного корпуса, что дает основание сомневаться в легитимности органа, либо может привести к безрезультатности избирательного процесса, если закон устанавливает обязательный минимум участия в выборах. В связи с этим в ряде стран предусмотрен обязательный вотум, т. е. юридическая обязанность избирателей принять участие в голосовании.

Принцип обязательности и периодичности выборов как обязанность государства подразумевает строгое следование государственными органами установленным Конституцией РФ и законами системе и порядку выборов. Государство законодательно устанавливает периодичность выборов органов власти, непосредственно осуществляющих функции представительства интересов населения, гарантии проведения выборов в особых условиях. Общая гарантия обязательности проведения выборов закреплена в ст. 9 Закона о гарантиях избирательных прав. Выборы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.

Обязательность проведения выборов обеспечивается совокупностью установленных гарантий:

- наделением отдельных лиц полномочием по назначению выборов (например, Президенту РФ предоставлено право назначать выборы депутатов Государственной Думы; ЦИК РФ предоставлено право назначать выборы в случае, если Президент РФ не назначит выборы в установленные сроки);
- определением сроков голосования на выборах; определением сроков назначения и проведения выборов.

Судебная практика. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П отметил, что периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер.

7.3. Понятие и стадии избирательного процесса в Российской Федерации

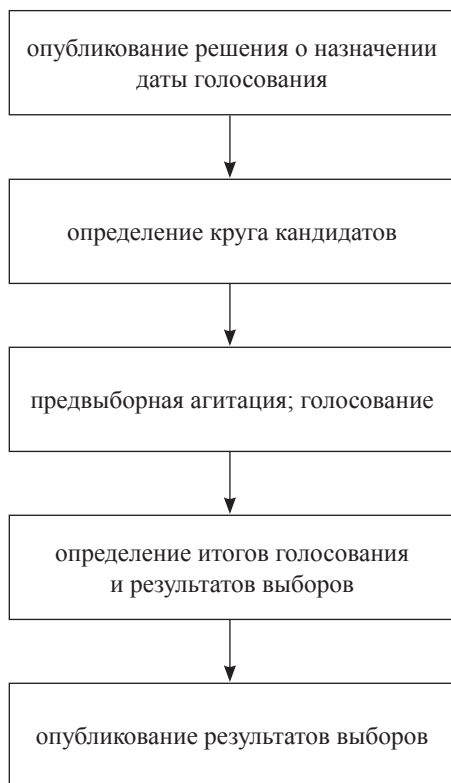
Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложное внутреннее строение и состоит из нескольких последовательных стадий (см. схему 11).

Первая стадия — **опубликование решения о назначении даты голосования.** Решение уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В Российской Федерации день голосования на каждом выборах определяется решением компетентного органа (Президента РФ, Совета Федерации, органа государственной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления) с таким расчетом, чтобы голосование происходило только в календарный выходной день, а избирательная кампания до дня голосования продолжалась бы в зависимости от уровня выборов в пределах 80–110 дней.

Вторая стадия — **определение круга избирателей, образования избирательных округов и избирательных участков.** Она состоит

Стадии избирательного процесса



из серии взаимосвязанных действий. На каждом выборах образуются избирательные участки и составляются списки избирателей, в которые включаются все лица, отвечающие требованиям всеобщности избирательного права.

Все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, подлежат регистрации (учету), которая осуществляется главой муниципального образования (в случае, если уставом муниципального образования такая должность

не предусмотрена, — лицом, уполномоченным органом местного самоуправления), командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения РФ по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

Все граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, включаются в список избирателей.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме главой муниципального образования.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является его проживание на территории этого избирательного участка, определяемое в соответствии с федеральным законом. Гражданин Российской Федерации может быть включен в список только на одном избирательном участке.

Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с изложением мотивов отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день выборов — немедленно.

Вносить изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

В Российской Федерации используется территориальный принцип организации выборов. Это означает, что выборы производятся по избирательным округам.

Избирательный округ — территория, образуемая в установленном законодательством порядке для проведения выборов, от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (должностные лица).

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Границы избирательных округов и число избирателей в каждом избирательном округе определяются соответствующей избирательной комиссией и утверждаются соответствующим представительным органом не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Избирательный округ составляет единую территорию: не допускается создание избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей создаются **избирательные участки**, границы которых не должны пересекать границы избирательных округов. В больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных районах, на судах, находящихся в день выборов в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки в тот же срок, а в исключительных случаях — не позднее чем за пять дней до дня выборов; такие избирательные 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 в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий должны

быть опубликованы главой муниципального образования не позднее, чем за 30 дней до дня голосования.

Организацию и проведение выборов всех уровней осуществляют **избирательные комиссии**. В зависимости от выполняемых функций они делятся на участковые, территориальные, муниципальные, окружные избирательные комиссии, избирательные комиссии субъектов РФ и *Центральная избирательная комиссия РФ* (далее — ЦИК РФ). По времени функционирования избирательные комиссии делятся на постоянные (действуют не только в период выборов, но и в другое время) и временные (действуют в период конкретных выборов).

В состав ЦИК РФ входят 15 членов, назначаемых палатами Федерального Собрания и Президентом РФ в равном количестве, т. е. по пять соответственно. Избирательные комиссии субъектов РФ и окружные избирательные комиссии на федеральных выборах формируются на паритетной основе представительными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Иные избирательные комиссии формируются выборными органами местного самоуправления или вышестоящими комиссиями.

При формировании избирательных комиссий установлены пропорции и ограничения, связанные с вхождением в них государственных и муниципальных служащих, с учетом предложений политических партий, имеющих фракции в представительных органах государственной власти.

Третья стадия — **определение круга кандидатов (списков кандидатов), включающее в себя выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрацию**.

Кандидат определяется путем самовыдвижения или выдвижения политической партией. Регистрация кандидата (списка кандидатов) осуществляется избирательной комиссией на основе представленных подписей избирателей либо избирательного залога, либо самого факта выдвижения кандидата (списка кандидатов) партией, имеющей фракцию в представительном органе государственной власти.

Кандидаты (списки кандидатов) регистрируются соответствующей избирательной комиссией по письменному заявлению кандидата о самовыдвижении, а также по представлению отдельных избирателей,

группы избирателей, избирательных объединений и избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, при наличии заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу. Одновременно в соответствующую избирательную комиссию представляется не менее установленного количества подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов).

Если ко дню голосования в избирательном округе не будет зарегистрирован ни один кандидат либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в этом избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

В случае отказа зарегистрировать кандидата (список кандидатов) соответствующая избирательная комиссия обязана в течение суток выдать кандидату или уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока, группе избирателей, избирателю копию решения комиссии с изложением оснований отказа, мотивом которого могут служить недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов), превышение установленной законом предельной доли недостоверных подписей среди подписей, подвергшихся проверке, нарушение порядка сбора подписей, порядка создания избирательного фонда и расходования его средств, а также иные предусмотренные законодательством основания.

Кандидат вправе снять свою кандидатуру, но не позднее, чем за три дня до дня голосования. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. После регистрации кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в СМИ, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения.

Четвертая стадия — **предвыборная агитация** — в соответствии с действующим законодательством возможна с момента выдвижения

кандидата (списка кандидатов) и должна быть прекращена за сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация — деятельность участников выборов, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за или против тех или иных кандидатов (списка кандидатов).

Право на агитацию имеют только участники избирательного процесса: избиратели, кандидаты, политические партии. Не могут участвовать в предвыборной агитации иностранцы и лица без гражданства, члены избирательных комиссий, государственные и муниципальные органы, благотворительные и религиозные организации, лица, занимающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военно-служащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей.

Предвыборная агитация может осуществляться через СМИ, путем проведения массовых публичных мероприятий (собраний, митингов, дискуссий и т. д.), через агитационные печатные материалы, а также в иных формах, которые определяются самими кандидатами, политическими партиями.

По эффективности воздействия на выборах выделяются электронные СМИ (телевидение, радио, Интернет), поэтому избирательное законодательство стремится урегулировать доступ к данным средствам с учетом равноправия кандидатов и свободы массовой информации. Устанавливаются бесплатное эфирное время на федеральных выборах, одинаковое для всех кандидатов, политических партий, и возможность получения платного эфирного времени для целей предвыборной агитации на условиях единого размера оплаты для всех кандидатов, политических партий в каждом СМИ.

Бесплатное эфирное время обязаны предоставить СМИ, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации либо которые финансируются за счет бюджетных средств.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны предоставлять избирательным комиссиям в их пользование помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. Избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возможности для всех кандидатов при проведении этих встреч.

! При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребления свободой массовой информации, агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную ненависть, способствующая нарушению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенные законом.

В случае совершения указанных нарушений избирательные комиссии вправе обратиться в суд с представлениями об отмене решения о регистрации кандидата (списка кандидатов).

Пятая стадия — **голосование, определение итогов голосования и результатов выборов.**

Голосование должно проводиться в течение одного дня, за исключением установленных законом случаев досрочного голосования. Обычное время голосования — с 8 до 20 часов местного времени. Законодательство на всех выборах закрепляет личное голосование бумажными бюллетенями, которое означает, что только избиратель вправе получить избирательный бюллетень, удостоверив это подписью, заполнить его и опустить в ящик для голосования.

Голосование производится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (списку кандидатов), в пользу которого сделан выбор. Таким образом законодательство не допускает так называемого пассивного голосования, которое не требует заполнения избирательного бюллетеня, а незаполненный бюллетень признается недействительным голосом.

Законодательство достаточно детально регулирует порядок подсчета голосов избирателей и составления протоколов об итогах

голосования участковыми избирательными комиссиями, порядок обработки итогов голосования и определения их итогов, а также определения результатов выборов.

Избирательные комиссии предоставляют для ознакомления:

- итоги голосования по каждому избирательному участку территории, на которую распространяется деятельность комиссии;
- результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию, непосредственно нижестоящим комиссиям, избирателям, участникам референдума, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, уполномоченным представителям инициативной группы по проведению референдума, наблюдателям.

Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), определяющие результаты референдума, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу, в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов, референдума.

Шестая стадия — **официальное опубликование результатов выборов**, референдума, а также данных о числе голосов, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных по позициям «За» и «Против», осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Комиссии всех уровней, за исключением участковых комиссий, публикуют (обнародуют) данные, которые содержатся в протоколах комиссий соответствующего уровня об итогах голосования и о результатах выборов, и данные, которые содержатся в протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий и на основании которых определялись итоги голосования, результаты выборов, референдума в соответствующих комиссиях. Законом опубликование (обнародование) перечисленных данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий, действовавших на территории избирательного

округа, может быть возложено на соответствующую окружную избирательную комиссию либо на избирательную комиссию субъекта РФ.

Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления осуществляется в течение 2-х месяцев со дня голосования.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте понятие «избирательное право». Раскройте понятие и основное содержание избирательного права в Российской Федерации.
2. В чем разница между активным и пассивным избирательным правом?
3. Перечислите источники избирательного права.
4. Назовите принципы избирательного права в Российской Федерации и охарактеризуйте их содержание.
5. Из каких стадий состоит избирательный процесс в Российской Федерации?
6. Что понимается под избирательным фондом кандидата, политической партии и каков порядок поступления, расходования средств фонда в Российской Федерации?

■ ГЛАВА 8. Федеративное устройство Российской Федерации

- ♦ Конституционно-правовой статус Российской Федерации и конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации
 - ♦ Предметы ведения федерации, предметы совместного ведения федерации и субъектов РФ, предметы ведения субъектов РФ
 - ♦ Изменение структуры федерации
-

8.1. Россия как федеративное государство: понятие, структура и конституционно-правовой статус

Российская Федерация — федеративное государство (ст. 1 Конституции РФ).

Российская Федерация уникальна не только своим историческим своеобразием и этническими характеристиками, она имеет свою историю федеративного развития.

Современному федеративному устройству Российского государства предшествовал ряд обстоятельств, в частности, распад СССР, принятие 12 июня 1990 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР, зафиксировавшей намерение РСФСР оставаться составной частью обновленного Союза, подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Положения ст. 1 Конституции РФ определяют Россию как федерацию. Данная статья входит в содержание основ конституционного строя РФ, следовательно, не может быть изменена иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ.

Историческая справка. Решение о государственной независимости, т.е. о выходе из СССР (хотя и без соблюдения юридической процедуры), приняли в августе 1991 г. Азербайджан, Белоруссия, Киргизия, Молдавия, Туркмения, Узбекистан, Украина, Эстония. Аналогичное решение в сентябре того же года приняли Армения, Таджикистан. Еще раньше, в 1990 г. и весной 1991 г. — Литва, Латвия, Грузия. Таким образом, к декабрю 1991 г. из состава СССР вышли

фактически все союзные республики, за исключением России и Казахстана. Официально распад СССР был оформлен подписанным 8 декабря 1991 г. главами трех славянских республик — России, Белоруссии и Украины — Соглашением, которое состояло из двух частей: 1) государства-учредители констатируют факт о прекращении существования образованного ими государства Союза ССР; 2) Россия, Украина и Белоруссия (опять же в качестве учредителей) объявляют о создании нового объединения — Содружества Независимых Государств. Федеративный договор по форме представляет три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти различных субъектов РФ («суверенных республик в составе Российской Федерации»; «краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга»; «автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации») (Федеративный договор. Документы. Комментарий. М., 1994). Тексты трех Договоров между федеральными органами власти и органами власти республик в составе федерации были одобрены VI съездом народных депутатов России и вошли в текст Конституции в редакции от 21 апреля 1992 г.

Структурная характеристика Российской Федерации как федеративного государства закреплена в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ: Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ.

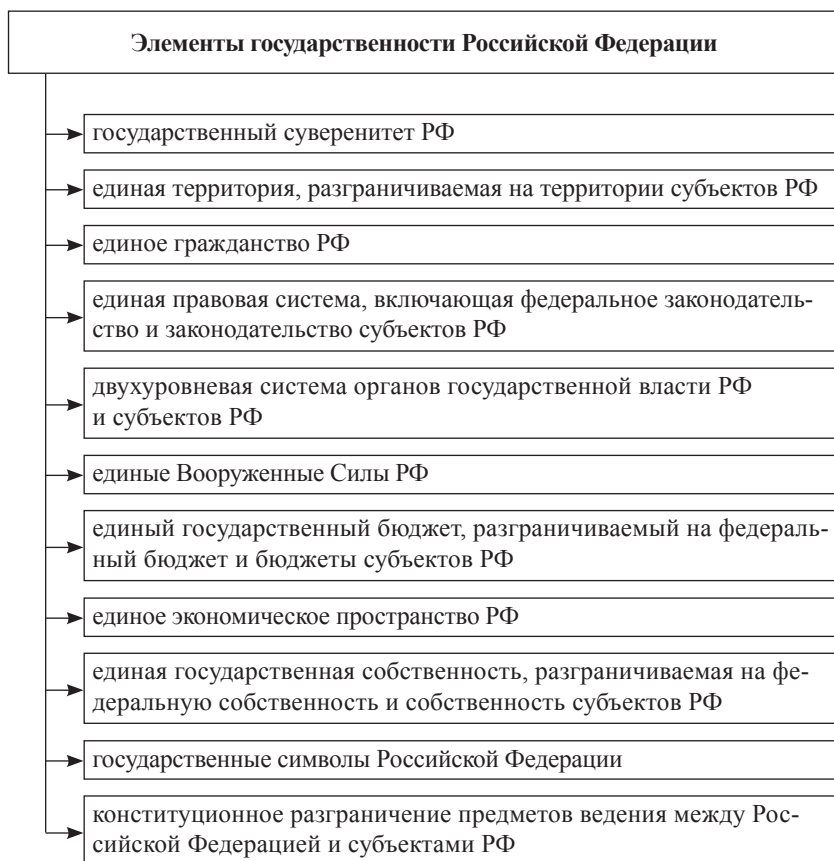
Полный перечень субъектов РФ определен в ст. 65 Конституции РФ. В состав Российской Федерации входят 83 юридически равноправных субъекта РФ (изначально было 89 субъектов Российской Федерации), образованных по территориальному, территориально-национальному и национальному принципу: 21 республика, 9 краев, 46 областей, два города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург, Еврейская автономная область, четыре автономных округа. Субъекты РФ по данным видам перечислены в Конституции РФ в алфавитном порядке.

В соответствии с Конституцией РФ федеративное устройство России 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 РФ, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ст. 5).

Современной России как федеративному государству присущи определенные обуславливающие ее конституционно-правовой статус элементы государственности (см. схему 12).

Схема 12

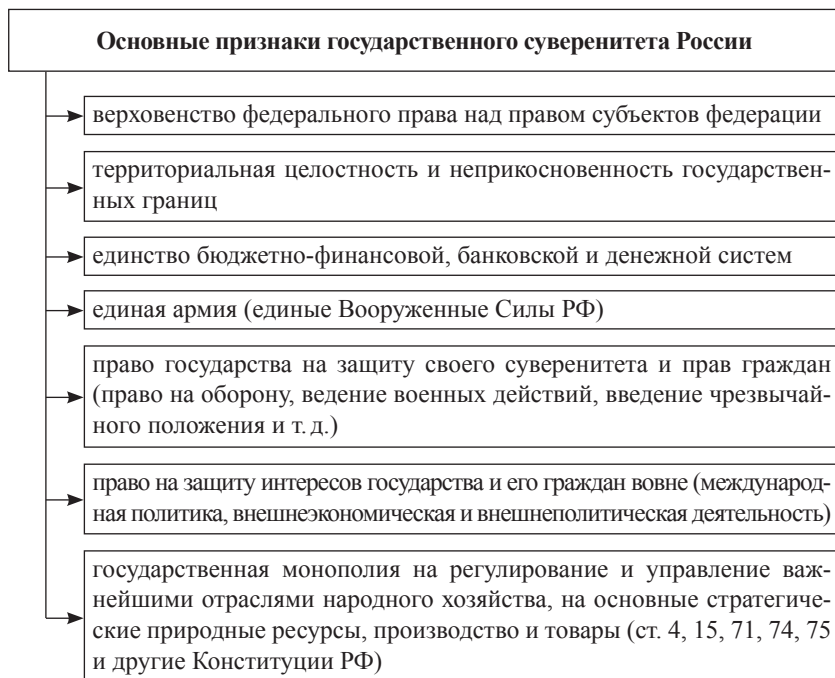


Государственный суверенитет Российской Федерации означает верховенство государственной власти, исходящей от Российской Федерации, ее самостоятельность и независимость в отношениях с другими государствами и международным сообществом.

В статье 79 Конституции РФ закреплено *право Российской Федерации на участие в межгосударственных объединениях* и передачу им части своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России.

В Конституции РФ закреплены основные признаки государственного суверенитета России (см. схему 13).

Схема 13



Исходя из статуса Российской Федерации, субъект РФ не имеет своей денежной системы, армии, не устанавливает самостоятельно собственного гражданства.

! Государственный суверенитет России распространяется на всю ее территорию. В Российской Федерации ее субъекты РФ суверенитетом не обладают (ст. 4 Конституции РФ).

Неотъемлемым конституционно-правовым признаком Российской Федерации является ***единство территории Российской Федерации***. Российская Федерация состоит из субъектов РФ, территории которых в совокупности образуют единую территорию России. В соответствии с ч. 1 ст. 67 Конституции РФ территория страны включает территории ее субъектов.

Единая территория Российской Федерации включает исторически сложившуюся сухопутную, водную территорию и воздушное пространство в пределах государственной границы Российской Федерации.

Единство территории предопределяет суверенные и юрисдикционные права Российской Федерации в отношении ее составных частей. Обеспечивая целостность и неприкосновенность всей своей территории, Российская Федерация защищает тем самым территориальную неприкосновенность своих субъектов, которую обеспечивает через неизблемость своих границ. Единство территории связано прежде всего с единой государственной границей. Границы субъектов РФ с другими государствами являются частями государственной границы.

Гражданство Российской Федерации является единым (ст. 6 Конституции РФ). Это подразумевает, что граждане имеющие устойчивую правовую связь с Российским государством, обладают правами, свободами, несут определенные обязанности на всей территории Российской Федерации независимо от оснований приобретения российского гражданства. Федеральным законом устанавливаются единые основания приобретения и прекращения российского гражданства. Законами субъектов Российской Федерации не могут устанавливаться основания приобретения и прекращения российского гражданства.

Конституция РФ и Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» не предусматривают гражданства субъектов РФ.

Единая правовая система – иерархически выстроенная система нормативных правовых актов.

Все нормативные правовые акты делятся в зависимости:

- от юридической силы → законы и подзаконные акты;
- от уровня власти → федеральные нормативные правовые акты (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, правовые акты Президента РФ, подзаконные нормативные правовые акты) и нормативные правовые акты субъектов РФ (конституции, уставы субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ).

Принцип единства правовой системы Российской Федерации основан на субординации и раскрывается в Конституции РФ через совокупность таких качественных характеристик, как:

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4);
- высшая юридическая сила, прямое действие и применение на всей территории Российской Федерации Конституции РФ (ст. 15);
- обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15).

Нормативные правовые акты субъектов РФ распространяют свое действие только на территорию того субъекта, органами государственной власти которого они приняты.

Двухуровневая система органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ представляет упорядоченную организацию органов государственной власти федерального и регионального уровня. Полномочия федеральных органов государственной власти распространяются на всю территорию Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно

в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ.

Федеральные государственные органы являются общими для всей Российской Федерации, в организации их деятельности и используемых ими процедурах отражена федеративная природа России.

Федеральная государственная власть распространяется на всю территорию Российской Федерации, региональная — на территорию субъекта РФ.

Поскольку федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти, органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные. Разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие.

Для организации системы государственной власти в Российской Федерации существенное значение имеет конституционное положение, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Единые Вооруженные Силы РФ призваны осуществлять защиту суверенитета и территориальной целостности России, обеспечивать нерушимость существующих государственных границ.

Вооруженные Силы РФ создаются в целях обороны, целостности и неприкосновенности территории России (ст. 1 Федерального закона «Об обороне»).

Единый государственный бюджет РФ, разграничиваемый на федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ, предполагает такую организацию бюджетных отношений, которая позволяет обеспечивать

определенную самостоятельность федерального и регионального бюджетов, сочетание интересов федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Бюджетный федерализм в Российской Федерации основан на самостоятельности федерального бюджета и определенной степени автономности региональных бюджетов; взаимосвязи федерального и регионального бюджетов; прозрачности межбюджетных отношений; приемлемых для всех субъектов РФ подходах к определению размеров финансовой помощи, выделяемой нуждающимся в ней регионам.

Единое экономическое пространство Российской Федерации закрепляется в ст. 8 Конституции РФ и является конституционно-правовым признаком России как федеративного государства.

В Российской Федерации согласно ст. 74 Конституции РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Единство экономического пространства определяет единство финансовой политики, включающей и единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона.

Обеспечение единства экономического пространства возможно только при функционировании единой денежно-кредитной и банковской систем. Неотъемлемым элементом данных систем является Центральный банк РФ, который образует единую централизованную систему с вертикальной структурой управления (ст. 75 Конституции РФ).

Официальной денежной единицей на территории России является рубль, введение каких-либо других денежных единиц или денежных знаков запрещено (ст. 75 Конституции РФ).

Российская Федерация как суверенное государство функционирует на основе **единой государственной собственности**, разграничиваемой на федеральную собственность и собственность субъектов. **К федеральной собственности относятся:**

- объекты, составляющие основу национального богатства страны;

- объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач (государственная казна, имущество Вооруженных Сил РФ, имущество учреждений, финансируемых из государственного бюджета, включающее высшие образовательные заведения, объекты Российской академии наук и др.);
- объекты оборонного производства, все предприятия, производящие элементы и системы вооружения, взрывчатые, отравляющие, радиоактивные, расщепляющиеся материалы, научно-исследовательские и опытно-конструкторские объекты этого рода независимо от доли военных заказов, космические аппараты и т. д.;
- объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства, предприятия добывающей промышленности, кроме добычи местного сырья, топливно-энергетического комплекса, железнодорожного, трубопроводного, воздушного транспорта, связи, телевизионные и радиоцентры, сортоиспытательные станции, предприятия по производству ценных пород рыбы, фармацевтической промышленности и т. д.

Законодательством Российской Федерации предусматривается возможность передачи определенных объектов федеральной собственности в собственность субъектов РФ. Некоторые объекты могут находиться в совместном владении, пользовании и распоряжении Российской Федерации и субъектов РФ. Разграничение государственной собственности относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ (п. «г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Государственные символы Российской Федерации являются конституционно-правовым признаком государства. Их описание и порядок официального использования устанавливаются соответствующими федеральными конституционными законами.

Государственный флаг — официальный государственный символ Российской Федерации и согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2001 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней — белого,

средней — синего и нижней — красного цвета. Отношение ширины флага к его длине 2:3.

Государственный герб — официальный государственный символ Российской Федерации и согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2001 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» представляет собой четырехугольный, с закругленными нижними углами, заостренный в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и — над ними — одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла — скипетр, в левой — держава. На груди орла, в красном щите, — серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

Государственный гимн — официальный государственный символ Российской Федерации представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2001 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».

Столица Российской Федерации — город Москва. Статус столицы установлен Законом РФ от 15 апреля 1993 г. 4802–1 «О статусе столицы Российской Федерации». Столица России — место нахождения федеральных органов государственной власти РФ, представительств субъектов, входящих в состав Российской Федерации, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации.

Конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ — определение Конституцией сфер исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71) и сфер совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72).

Предметы, входящие в сферу **исключительного ведения Федерации**, перечислены в ст. 71 Конституции РФ (см. таблицу 6).

Таблица 6

Предметы исключительного ведения Российской Федерации

Сфера ведения	Предметы ведения
Правовой статус личности	Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств; гражданство; государственные награды и почетные звания России.
Государственное строительство и обеспечение единства территории Российской Федерации	Принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; федеральная государственная служба; федеративное устройство и территория Российской Федерации; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации и др.
Международные отношения	Внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения России.
Экономика и финансы	Федеральная государственная собственность и управление ею; установление правовых основ единого рынка; разработка и принятие финансового, валютного, кредитного законодательства; введение денежной эмиссии; организация федеральных экономических служб, включая

	федеральные банки; принятие федеральных налогов и сборов; введение федеральных фондов регионального развития; утверждение основ ценовой политики; принятие федерального бюджета и др.
Обеспечение безопасности государства	Оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка покупки и продажи оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых и наркотических веществ, установление порядка их использования; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральная система транспорта, путей сообщений, информационные системы и связь; деятельность в космосе.
Правовое регулирование	Судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.

По предметам исключительного ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Следовательно, до принятия соответствующих законодательных актов Президент РФ может издавать указы по вопросам

установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности¹.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ закреплены в ст. 72 Конституции РФ (см. таблицу 7).

Таблица 7

*Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов
Российской Федерации*

Сфера ведения	Предметы ведения
Правовой статус личности	Защита прав и свобод человека и гражданина; прав национальных меньшинств.
Обеспечение правовой системы Российской Федерации	Обеспечение соответствия конституций, уставов, иного законодательства субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.
Международные связи	Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров Российской Федерации.
Государственное развитие и управление	Кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, общественная безопасность и др.
Экономика	Разграничение государственной собственности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, установление общих принципов налогообложения и др.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

Экология	Природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и др.
Социальная сфера и культура	Охрана памятников истории и культуры; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения и др.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

8.2. Конституционно-правовой статус субъекта РФ

В состав Российской Федерации входят *шесть видов субъектов*: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа (ст. 65 Конституции РФ).

Субъекты РФ имеют свою территорию, которая не может быть изменена без их согласия. Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены только с их согласия. Органы государственной власти субъектов РФ распространяют свою власть на всю ее территорию.

Внешняя граница субъекта РФ является вместе с тем государственной границей Российской Федерации и определяется международными договорами и соглашениями России с иностранными государствами. Как правило, территории субъектов РФ определялись исторически.

По особенностям границ среди субъектов РФ выделяются Сахалинская и Калининградская области. Сахалинская область отделена от основной части сухопутной территории Российской Федерации Татарским проливом, а Калининградская область — единственный субъект РФ, полностью отделенный от остальной территории страны

сухопутными границами иностранных государств — Польши и Литвы — и международными водами.

Субъекты РФ обладают ограниченной международной правосубъектностью, объем которой определяется Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».

Субъекты РФ имеют свое законодательство, состоящее из конституций (уставов), иных законов и нормативных правовых актов. Законодательство субъектов РФ распространяет свое действие только на территорию соответствующего субъекта. Республики принимают *конституции*, остальные субъекты — *уставы*, обладающие высшей юридической силой по отношению к иным нормативным правовым актам, изданным в пределах полномочий соответствующих субъектов РФ, и обязательные к исполнению всеми органами, объединениями, юридическими и физическими лицами, находящимися на территории данного субъекта. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не нуждаются в последующем их утверждении органами государственной власти РФ.

Субъект РФ имеет собственные предметы ведения и полномочия по предметам совместного ведения. В статье 73 Конституции РФ закреплен принцип, согласно которому вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Предметы ведения субъекта РФ охватывают те сферы общественных отношений, которые связаны с их внутренними задачами (см. таблицу 8).

Таблица 8

Сферы и предметы ведения субъекта Российской Федерации

Сфера ведения	Предметы ведения
Государственное строительство и управление	Создание системы органов государственной власти, административно-территориального устройства, референдум и другие формы непосредственной демократии, реализуемые на уровне субъекта РФ, награды и почетные звания субъекта РФ, его государственная символика.

Социально-экономическая	Бюджет и финансовые средства, государственная собственность субъекта РФ, региональные программы и развитие региональных социальных инфраструктур и др.
Духовная и культурная жизнь	Обеспечение сохранения и развития культуры, духовного и исторического наследия территории, специфические для региона задачи, например, создание национально-культурной автономии, поддержание традиционного образа жизни.

Субъекты РФ имеют свои символы (герб, флаг, гимн, а также столицу или административный центр), которые вправе самостоятельно устанавливать с учетом исторических и иных ценностей и традиций народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием призваны идентифицировать составную часть Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить другим целям, т. е. наличие символов субъектов РФ не является признаком, свидетельствующим об их суверенитете.

В настоящее время не все субъекты РФ имеют официально утвержденные гербы и флаги; в некоторых из них пользуются своими старинными гербами, считая, что они не утратили юридической силы до сих пор. Изображения и описания гербов и флагов субъектов РФ, согласно Указу Президента РФ от 29 июня 1999 г. № 856 «О Геральдическом совете при Президенте Российской Федерации», регистрируются в Государственном геральдическом регистре РФ, который ведет Геральдический совет при Президенте РФ.

Субъекты РФ вправе устанавливать административно-территориальное устройство на своей территории в соответствии с федеральным законодательством. Каждая из административно-территориальных единиц имеет определенную территорию. Административно-территориальные единицы могут включать как один, так и несколько населенных пунктов, а их границы совпадать с границами муниципальных образований.

Во взаимоотношениях с Российской Федерацией субъекты РФ обладают **правом законодательной инициативы, участия в разработке федеральных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения**. В случае нарушения федеральными властями прерогатив субъектов РФ в области нормотворческой деятельности последние могут обратиться за защитой своих интересов в Конституционный Суд РФ.

! Изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ возможно только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

Инициатором таких изменений является субъект РФ. Поскольку данный вопрос находится в ведении Российской Федерации, ее согласие является обязательным. Выраженное в установленном порядке изменение конституционно-правового статуса субъекта РФ оформляется федеральным конституционным законом.

Простое изменение наименования субъекта РФ, без изменения его конституционно-правового статуса, включается в ст. 65 Конституции РФ указом Президента РФ о приведении наименования субъекта РФ в тексте Конституции РФ.

Конституция РФ, определяя Россию как федеративное государство, констатирует, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов РФ. Вместе с тем, учитывая сложившиеся традиции и специфику государственно-правового регулирования в этой сфере, в Конституции РФ допускаются особенности в конституционно-правовом статусе отдельных субъектов РФ.

Основная **особенность республик** заключается в том, что в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ они называются также государствами. Республики, согласно ст. 66, 68 Конституции РФ, имеют свои конституции и государственные языки.

Закрепленное в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ понятие «республика (государство)» не означает признания государственного суверенитета

республик, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера.

Республики имеют, как правило, наименование в соответствии с названием титульной национальности, проживающей на территории данной республики. Наличие конституций служит основанием для формирования в республиках собственных конституционных судов. Многим республикам свойствен институт президентства. Административные центры республик называются столицами.

Края, области, города федерального значения являются государственно-территориальными образованиями и имеют свои уставы, определяющие наряду с федеральным законодательством их правовой статус, организацию государственной власти, порядок нормотворческой деятельности, административно-территориальное деление и организацию местного самоуправления. Государственным языком данных субъектов РФ является русский язык. Края, области имеют свои административные центры.

Специфическими особенностями обладает **Москва** как город федерального значения. Согласно ч. 2 ст. 70 Конституции РФ Москва имеет статус столицы Российской Федерации. Согласно Закону РФ «О статусе столицы Российской Федерации», в связи со статусом данного субъекта РФ органы государственной власти г. Москвы:

1) предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти РФ, представительствам субъектов РФ, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилищный фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги;

2) обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий;

3) участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития г. Москвы;

4) участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории г. Москвы.

Автономная область, автономные округа, являясь национально-территориальными образованиями, в своем названии фиксируют наименование титульной национальности (национальностей), проживающей (-их) в данном субъекте. Некоторые автономные округа объединяют несколько народностей и имеют большие территории при крайне низкой плотности населения. Данные субъекты РФ имеют свои уставы.

По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (ч. 3 и 4 ст. 66 Конституции РФ).

Включение территории автономного округа в состав территории края, области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию и последняя включается в территорию края, области. На одной и той же территории функционируют федеральная власть и власть двух субъектов РФ, что, соответственно, обуславливает разграничение их полномочий.

Вхождение автономного округа в край, область означает также признание населения округа составной частью населения края, области. В связи с этим население автономного округа вправе наравне с населением других районов (частей) края, области участвовать в выборах органов законодательной и исполнительной власти (главы администрации) края, области. Факт вхождения автономного округа в состав края, области допускает распространение на него полномочий органов государственной власти края, области.

8.3. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта РФ

В Российской Федерации за субъектами РФ не закрепляется право выхода из состава федерации в одностороннем порядке. Вместе с тем, в ч. 1 ст. 137 Конституции РФ предусмотрено **два способа изменения состава субъектов РФ**: принятие нового субъекта в состав Российской Федерации; образование нового субъекта РФ.

Принятие в Российскую Федерацию нового субъекта РФ — процедура, предусматривающая изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части.

Образование в составе России нового субъекта РФ означает изменение состава субъектов РФ в связи с объединением (разъединением) одного или нескольких субъектов РФ.

Именно таким образом в результате объединения краев, областей с автономными округами в Российской Федерации были образованы Забайкальский край, Камчатский край, Пермский край. В результате присоединения автономных округов получили новый статус Красноярский край и Иркутская область.

Условия и процедуры таких преобразований регулируются Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

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.

Инициатором заключения международного договора о принятии в качестве нового субъекта иностранного государства или части его территории является иностранное государство.

Предусмотрено, что при принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства России, права и свободы человека и гражданина, а также учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов РФ, их социально-экономические возможности.

Международным договором Российской Федерации регулируются наименование и статус нового субъекта РФ, порядок приобретения гражданства России, правопреемство в отношении членства

иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов, действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта РФ, функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта РФ.

После подписания международного договора Президент РФ обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия данного международного договора Российской Федерации Конституции РФ, а затем международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию.

Принятие в установленном порядке субъекта в состав Российской Федерации оформляется федеральным конституционным законом.

Федеральный конституционный закон о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта должен содержать положения, определяющие 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 системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти России.

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ и повлечь прекращение существования субъектов РФ, территории которых подлежат объединению.

Инициатива образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит субъектам РФ, на территориях которых образуется новый субъект. Вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов РФ после проведения соответствующих консультаций с Президентом РФ. В случае поддержки Президентом РФ инициативы заинтересованных субъектов РФ вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдумы заинтересованных субъектов РФ. При этом различия в формулировке

референдума не допускаются. Образование в установленном порядке субъекта в составе Российской Федерации оформляется федеральным конституционным законом.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте общую характеристику структуры России как федерации.
2. Охарактеризуйте основные элементы конституционно-правового статуса России.
3. Охарактеризуйте основные элементы конституционно-правового статуса субъектов РФ.
4. Что понимается под территорией субъекта РФ? В каком порядке могут быть изменены границы между субъектами РФ?
5. В чем заключаются особенности конституционно-правового статуса республик в составе России?
6. Охарактеризуйте особенности конституционно-правового статуса города Москвы.
7. В чем заключаются особенности конституционно-правового статуса автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации?
8. Раскройте порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта РФ.
9. Раскройте порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта РФ

■ ГЛАВА 9. Система государственной власти в Российской Федерации

- ♦ Понятие и особенности государственной власти в Российской Федерации
- ♦ Система государственной власти в Российской Федерации
- ♦ Система органов государственной власти в Российской Федерации
- ♦ Уровни государственной власти в Российской Федерации
- ♦ Классификация органов государственной власти в Российской Федерации

9.1. Понятие и особенности государственной власти в Российской Федерации

Государственная власть — это разновидность социальной власти и особый вид публичной власти, осуществляемый государством посредством государственных органов и должностных лиц.

Наиболее распространенным является определение государственной власти как звена государственного аппарата, участвующего в осуществлении государственных функций и наделенного в этой связи властными полномочиями.

Отличительные признаки государственной власти:

- создается и действует от имени государства: Российской Федерации или субъекта РФ;
- характеризуется организационной обособленностью и самостоятельностью, имеет свою структуру;
- обладает собственной компетенцией: предметами ведения и полномочий (полномочия носят властный характер: решения принимаются от имени государства, носят обязательный для всех характер и при необходимости подкрепляются принудительной силой государства);
- выполняет специальные, свойственные только ему задачи и функции;

- действует на основе законов и других нормативных правовых актов.

Совокупность данных признаков дает основание относить определенный государственный орган (должностных лиц) к числу субъектов, осуществляющих государственно-властные полномочия. Государственным органом является не каждое государственное учреждение или организация, а только обладающее комплексом вышеуказанных признаков.

Например, государственное учебное заведение, учреждение здравоохранения не являются государственными органами. Как правило, государственный орган имеет расчетный счет в банке, является юридическим лицом и отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом.

Разновидностью государственного органа является *должностное лицо*, в форме единоличной ответственности выполняющее функции представителя власти и, соответственно, наделенное властными полномочиями либо осуществляющее в соответствии со своим должностным положением организационно-распорядительные, координирующие, контрольные или административно-хозяйственные функции.

Особой разновидностью государственного органа является *орган государственной власти*, который представляет одну из трех ветвей власти в системе разделения властей — законодательную, исполнительную и судебную.

Следует различать орган государственной власти и *орган местного самоуправления*. Общим между ними является то, что они представляют публичную власть в Российской Федерации и осуществляют функции регулирования и управления. Вместе с тем, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Общие положения об организации государственной власти в Российской Федерации закрепляются в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя»:

- народ осуществляет свою власть через органы государственной власти (ч. 2 ст. 3);

- принципы единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5);
- основы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 5 и ч. 3 ст. 11);
- принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и самостоятельность этих ветвей власти (ст. 10);
- перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации (ч. 1 ст. 11);
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ч. 2 ст. 12);
- обязанность органов государственной власти соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).

Сущность и содержание деятельности государственных органов раскрывается в их функциях: правотворческая деятельность; правоисполнительная деятельность; правоохранительная и правозащитная деятельность.

Правоисполнительная деятельность как форма реализации функций государства осуществляется в установленной законом форме и заключается в принятии соответствующими государственными органами мер по проведению содержащихся в различных нормативно-правовых актах требований или велений в жизнь.

Правотворческая деятельность представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющую своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменения, отмену или дополнение. В России, согласно Конституции РФ, правотворческая деятельность осуществляется в установленной законом форме высшими (на уровне федерации и ее субъектов) и местными органами государственной власти и управления; непосредственно самим народом, путем проведения референдума как «высшего непосредственного выражения власти народа»; субъектами федерации путем заключения между ними договоров, содержащих общеобязательные положения и веления.

Правоохранительная деятельность осуществляется в установленной законом форме специально уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией в сфере охраны прав и свобод от нарушений.

9.2. Система органов государственной власти в Российской Федерации

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. С учетом государственного устройства России выделяют федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъекта РФ.

Органами, осуществляющими государственную власть на федеральном уровне, являются: Президент РФ; Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство РФ; федеральные суды.

Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти, виды которых формируются с учетом разделения властей на органы законодательной и исполнительной власти и суды субъектов РФ, к ним, в частности, относятся: конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи. Система органов государственной власти субъектов РФ с учетом специфики отдельно взятого субъекта РФ закрепляется в конституции (уставе) соответствующего субъекта РФ.

Кроме перечисленных в ст. 11 Конституции РФ органов государственной власти, в ее тексте упоминаются и **другие органы, призванные осуществлять задачи и функции государства:** Центральный банк РФ (Банк России) (ст. 75); Счетная палата РФ (п. «и» ч. 1 ст. 102, п. «д» ч. 1 ст. 103); Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 103); прокуратура РФ (п. «о» ст. 71, ст. 129); Конституционное Собрание (ч. 2, 3 ст. 135).

Они не именуются органами государственной власти, однако их предназначение и характер присущих им полномочий позволяет включить их в число властных органов и называть их государственными органами.

Банк России во взаимодействии с Правительством РФ (ст. 4 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»):

- разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику;

- монопольно осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение;
- утверждает графическое обозначение рубля в виде знака;
- регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами, а также осуществляет иные кредитно-расчетные функции.

Банк России подотчетен Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Счетная палата РФ является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему.

Задачами Счетной палаты РФ являются (ст. 2 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»):

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации и другие в соответствии с финансовыми задачами деятельности палаты.

Аналогичные счетные палаты учреждены во многих субъектах РФ. В их основные задачи входит контроль за финансово-бюджетной деятельностью исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Важным в современном демократическом государстве является институт *Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации*, которого законодательство Российской Федерации определяет как гаранта государственной защиты прав граждан России, иностранных

граждан, лиц без гражданства, их соблюдения государственными органами, должностными лицами государственных и общественных организаций, органами местного самоуправления. Задачи, стоящие перед Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, предполагают независимый характер его деятельности: он не может находиться на государственной службе или быть членом какой-либо политической партии или иного общественного объединения. К основным направлениям деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации относятся: рассмотрение индивидуальных жалоб, случаев массовых нарушений прав и свобод; инспектирование деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц и т. д.

В пределах правозащитной деятельности субъектов РФ также активно формируется институт уполномоченных по правам человека в субъектах РФ. Они активно взаимодействуют с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации

В целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 был учрежден институт *Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка*. На данное должностное лицо возложены следующие полномочия:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;
- беспрепятственно посещать данные органы и организации;
- проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности тех органов и должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и интересов ребенка.

По итогам проверок данное должностное лицо представляет заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления прав и интересов.

Следуя федеральному опыту, некоторые субъекты РФ также учредили в системе своих государственных органов институт уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ.

Одно из центральных мест в системе государственных правоохранительных и правозащитных органов занимает *прокуратура*. В России органы прокуратуры представляют единую централизованную систему. К органам прокуратуры относятся также военные и другие специализированные прокуратуры, например, по надзору за законностью в местах лишения свободы.

Задачами прокуратуры Российской Федерации являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности; защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст. 1, ч.2 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202–1 «О прокуратуре Российской Федерации», с изм. и доп.). Прокуратура является органом, осуществляющим надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Ее деятельность реализуется в специфических, присущих именно органам прокуратуры формах и методах: принесение протеста, представления прокурора, принятие постановления, направление прокурором предупреждения о недопустимости нарушений и др. В судебных заседаниях прокуроры участвуют в качестве государственных обвинителей.

Особенности организации и деятельности Конституционного Собрания в настоящее время законодательно не определены.

Государственные органы, не обладающие властными полномочиями, осуществляют координационные, аналитические, информационные функции. Их работа способствует эффективному функционированию органов государственной власти, а акты не обладают внешним действием.

К числу таких органов относятся *Администрация Президента РФ*, обеспечивающая деятельность главы государства¹; *Совет Безопасности РФ*, осуществляющий подготовку решений Прези-

¹ См.: Положение об Администрации Президента РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490.

дента РФ в области обеспечения безопасности¹; *Государственный совет* — совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ²; *Судебный департамент при Верховном Суде РФ*, выполняющий организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции, а также органов судейского сообщества³.

Следует отметить, что задачи и функции государства в Российской Федерации могут осуществлять и не являющиеся государственными органами организации, к числу которых относятся государственные учреждения, созданные для реализации управленческих, социально-культурных или иных функций (Пенсионный фонд РФ и др.). Отдельными публично-правовыми функциями наделены и негосударственные организации, учреждения и объединения (Общественная палата, нотариат, адвокатура и др.).

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Назовите основные признаки органа государства.
2. Назовите и кратко охарактеризуйте принципы организации органов государственной власти в Российской Федерации.
3. По каким основаниям (критериям) можно классифицировать органы государственной власти в Российской Федерации?
4. Охарактеризуйте систему и виды органов государственной власти в Российской Федерации.

¹ См.: Федеральный закон 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

² См.: Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации».

³ См.: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации».

■ ГЛАВА 10. Президент Российской Федерации

- ♦ Правовой статус Президента РФ, его место и роль в системе государственной власти
 - ♦ Нормы, определяющие функции и полномочия Президента РФ
 - ♦ Правовые акты Президента РФ
-

10.1. Конституционно-правовая характеристика Президента РФ

Институт Президента РФ интегрирует российскую государственность, определяя эффективность и действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации. Президент РФ является постоянно действующим органом государственной власти и осуществляет свои полномочия как единоличный глава государства.

Президент РФ занимает особое место в системе органов государственной власти, сочетая *два качества*: органа государства; высшего должностного лица.

Природа института главы государства проявляется в конституционных функциях, в числе которых выделяют следующие функции:

- **интеграционную** → Президент РФ как неколлегиальный и первый в конституционной системе государственной власти орган олицетворяет единство и целостность Российской Федерации, политическое единство общества;
- **координационную** → Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;
- **гарантийную** → Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает в установленном порядке меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости, целостности.

Президент Российской Федерации является:

- Главой государства (ст. 80 Конституции РФ);
- Гарантом Конституции РФ (ст. 80 Конституции РФ);
- Гарантом прав и свобод человека и гражданина (ст. 80 Конституции РФ);
- Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87 Конституции РФ);
- Председателем Совета Безопасности РФ (ст. 83 Конституции РФ).

Как глава государства Президент РФ → определяет основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации в форме *ежегодных посланий* о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики, обращенных к Федеральному Собранию. В посланиях содержатся ориентиры и определяются задачи, стоящие перед государством. Существенное значение приобрели в последние годы *бюджетные послания* Президента РФ. Конституция РФ предусматривает и такие формы определения основных направлений внутренней и внешней политики, как *доктрина* и *концепция*, например, в настоящее время утверждены Президентом РФ военная доктрина Российской Федерации, морская доктрина Российской Федерации, доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Концепция национальной безопасности, Концепция национальной стратегии противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и др.

Являясь главой государства, Президент РФ реализует свои полномочия в различных сферах.

Взаимодействуя с органами государственной власти, Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с Конституцией РФ и законами путем координации их деятельности. Координируя деятельность государственного аппарата в целом, Президент РФ выполняет роль политико-правового арбитра, обеспечивающего гармоничное взаимодействие органов государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали. Согласно ст. 78 Конституции РФ Президент РФ

и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

При взаимодействии с Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти Президент РФ: назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и на заседаниях Президиума Правительства РФ; осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий; утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о деятельности органов исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет; назначает руководителей и заместителей руководителей определенных органов исполнительной власти; может оценивать деятельность Правительства РФ и решать в соответствии с этим вопрос о принятии или об отклонении отставки Правительства РФ.

Кроме того, Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ (ст. 85 Конституции РФ). В случае не достижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

При взаимодействии с законодательной властью Президент РФ: назначает выборы Государственной Думы в соответствии

с Конституцией РФ и федеральным законом; распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ; назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; вносит законопроекты в Государственную Думу; подписывает и обнародует федеральные законы; назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора РФ; обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. В ежегодных посланиях Президента РФ, которые являются программными политико-правовыми документами, выражает видение стратегических направлений развития России на ближайшую перспективу, определяя задачи для всех органов государственной власти.

При взаимодействии с судебной властью Президент РФ: представляет для назначения в Совет Федерации кандидатуры судей высших судебных инстанций; назначает судей других федеральных судов; осуществляет помилование. имеет право обращаться с ходатайством в Конституционный Суд РФ о разрешении спора, о компетенции между органами государственной власти; имеет право обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ о конституционности нормативных правовых актов.

Президент РФ как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях; осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации; ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской

Федерации; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

- ❗ Президент РФ не может осуществлять ключевые функции и полномочия, возложенные Конституцией РФ и законами на органы, осуществляющие законодательную, исполнительную и судебную власть.

Президент РФ как гарант Конституции РФ реализует полномочия в сфере обеспечения многонационального единства, в связи с чем в условиях современной модели федеративного устройства действия Президента РФ направлены на разрешение двух взаимосвязанных задач: гармонизацию межнациональных отношений и рационализацию власти. В данном вопросе существенное содействие оказывают Президенту РФ назначаемые и освобождаемые им полномочные представители Президента РФ. Это во многом способствует стабилизации федеративных отношений, возникающих при осуществлении публичной власти.

Являясь гарантом Конституции РФ, Президент РФ обязан добиваться того, чтобы Конституция РФ и нормативные акты субъектов Российской Федерации полностью соответствовали Конституции РФ и федеральному законодательству. *В сфере обеспечения верховенства Конституции РФ, всей системы конституционной законности Президент РФ:*

- может отменять постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, законам и указам Президента РФ;
- должен добиваться того, чтобы конституции (уставы) и иные нормативные правовые акты субъектов РФ полностью соответствовали Конституции РФ и федеральному законодательству;
- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ, если эти акты противоречат Конституции РФ и законам, принятым на федеральном уровне или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Реализуя государственную власть, Президент РФ может действовать только теми методами и только в тех пределах, которые закреплены за ним в Конституции РФ. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Как гарант прав и свобод человека и гражданина Президент РФ, выступая от имени государства и реализуя государственную власть, осуществляет конституционно установленную обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим Президент РФ: решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища; награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Президент РФ, являясь Верховным главнокомандующим Вооруженных Сил РФ и Председателем Совета Безопасности РФ, осуществляет закрепленные за ним Конституцией РФ и законами полномочия в сфере обороны и безопасности страны, направленные на обеспечение незыблемости суверенитета России: руководит Вооруженными Силами РФ, другими войсками и воинскими формированиями, органами и силами обеспечения национальной безопасности, непосредственно и через федеральных министров; ведет переговоры и подписывает международные договоры в области обеспечения суверенитета России; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ, статус которого определяется федеральным законом; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности; формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности; определяет основные направления государственной военной политики, утверждает Концепцию национальной безопасности и Военную доктрину;

В случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России Президент РФ объявляет общую или частичную мобилизацию,

вводит военное положение, вводит в действие нормативные правовые акты военного времени, формирует органы исполнительной власти на период военного положения, отдает в качестве Верховного Главнокомандующего приказы на ведение военных действий.

В случае угрозы стихийных бедствий или с целью минимизации последствий таковых Президент РФ может вводить при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

- попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ). Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения социально-политической стабильности и безопасности.

Президент РФ как неколлегиальный орган олицетворяет единство и целостность Российского государства и политическое единство общества. *Как глава государства Президент РФ* представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, а его полномочия служат для выражения и обеспечения этого единства.

Президент РФ, учитывая его особый конституционно-правовой статус, обладает неприкосновенностью, поскольку своей деятельностью Президент РФ развивает российскую государственность и, будучи наделен Конституцией РФ значительными полномочиями, он юридически и фактически координирует действенность всех институтов государственной власти в Российской Федерации (ст. 91 Конституции РФ). В данном вопросе основное содействие Президенту РФ оказывает формируемая им Администрация Президента РФ.

10.2. Порядок избрания Президента РФ и основания прекращения его полномочий

Глава государства избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и является постоянно действующим органом государственной власти.

Законодательство о выборах Президента РФ составляют Конституция РФ; Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», иные федеральные законы.

Выборы Президента РФ являются обязательными и проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие вне

пределов Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Выборы Президента РФ в общем порядке назначает Совет Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования.

Днем голосования на выборах Президента РФ является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ и в котором шесть лет тому назад был избран Президент РФ. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Выборы Президента РФ в исключительном порядке, если Совет Федерации не назначит выборы Президента РФ, назначаются и проводятся ЦИК РФ во второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ.

Решение об их назначении в данном случае публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов.

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей.

Решение о выдвижении только одного кандидата от политической партии принимается на съезде политической партии, оформляется протоколом и направляется в ЦИК РФ вместе с заявлением о согласии баллотироваться и рядом других документов, обязательность предоставления которых предусмотрена законодательством. Политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата и не вправе выдвигать кандидатом гражданина Российской Федерации, являющегося членом иной политической партии или выдвинувшего свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тыс. подписей избирателей, при этом

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. Политическая партия, как правило, обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 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 2500 подписей.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах Президента РФ является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов, но только один раз в поддержку выдвижения одного и того же кандидата.

Предвыборная кампания проводится кандидатами по общим правилам избирательного процесса. Подготовка и проведение выборов Президента РФ осуществляется открыто и гласно. Голосование проводится с 8 часов до 20 часов по местному времени. Итоги голосования сначала определяются участковыми избирательными комиссиями, затем избирательными комиссиями субъектов РФ. Окончательный итог голосования подводит Центральная избирательная комиссия РФ.

Президентом РФ может быть избран гражданин России не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования.

Президент РФ избирается сроком на 6 лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права.

Президент РФ вступает в должность в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ.

Президент РФ приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ):

«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию РФ, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу».

Символом президентской власти является штандарт (флаг), представляющий собой квадратное полотнище цветов государственного флага Российской Федерации с золотым изображением государственного герба в центре. На древке флага крепится серебряная скоба с выгравированной фамилией, именем и отчеством Президента РФ и датами его пребывания на этом посту. Оригинал штандарта находится в кабинете Президента РФ, а дубликат поднимается над резиденцией. Президент РФ имеет также Знак Президента РФ.

Основания прекращения полномочий Президента РФ (ст. 92 Конституции РФ): в связи с истечением срока его пребывания в должности; в случае отставки; в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; в случае отчисления от должности.

Истечение срока пребывания в должности Президента РФ, как правило, завершается с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. В законодательстве сформулирован непрерывный механизм функционирования института Президента РФ, тем самым гарантируется выполнение воли народа, передавшего избранному Президенту РФ право на осуществление государственной власти.

Отставка — добровольный отказ Президента РФ от занимаемой им должности.

Стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие Президенту РФ полномочия в отличие от отставки, которая всегда является результатом добровольного волеизъявления Президента РФ, обычно трактуется как основание, которое может быть использовано самим Президентом РФ, так и иным образом¹.

Досрочное прекращение исполнения полномочий Президентом РФ своих полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия требует особой процедуры с целью объективного установления фактической невозможности для Президента РФ в связи с расстройством функций организма, носящих постоянный, необратимый характер, принимать решения, вытекающие из его конституционных полномочий, либо иным образом осуществлять свои полномочия в соответствии с требованиями Конституции РФ.

В таком случае – в случае экстраординарного характера рассматриваемого основания – волеизъявление Президента РФ может не являться обязательной предпосылкой досрочного прекращения его полномочий... Приведение в действие указанной процедуры допустимо лишь при исчерпании всех иных возможностей, связанных с временным неисполнением Президентом РФ своих полномочий или добровольной его отставкой²...

К перечисленным основаниям следует добавить такие основания прекращения полномочий Президента РФ как смерть Президента РФ, утрата им гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства иностранного государства, переезд на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. №10-П по делу о толковании положений статьи 92 (части 2 и 3) Конституции РФ // Собрание законодательства РФ. 1999. №29. Ст. 3773; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. №12-П по делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия // Собрание законодательства РФ. 2000. №29. Ст. 3118.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересм. / Под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма; Инфра-М, 2011.

При этом выборы Президента РФ должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства РФ. Исполняющий обязанности Президента РФ не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Президент РФ может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

10.3. Акты Президента РФ: юридическая природа и виды

Президент РФ реализует свои полномочия путем издания **указов** и **распоряжений**, обязательных для исполнения на всей территории России. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Указы Президента РФ по юридической силе:

- нормативные → имеющие обязательный характер и содержащими предписания общего характера;
- ненормативные → распространяющие свое действие на конкретных субъектов правоотношений и рассчитанные на одноразовое применение.

Не противоречит Конституции РФ издание Президентом РФ указов, *восполняющих пробелы в правовом регулировании* по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ, федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

Указы нормативного характера могут издаваться Президентом РФ как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, действие таких указов ограничивается во времени моментом вступления в силу соответствующего законодательного акта.

Порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ регулируется Указом Президента от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Акты Президента РФ в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации.

Официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также органами государственной охраны.

Акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного

самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Президента РФ осуществляет Государственно-правовое управление Президента РФ.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. В чем состоят особенности правового положения Президента РФ в системе органов государственной власти Российской Федерации?
2. Раскройте содержание полномочий Президента РФ.
3. Каким образом осуществляется взаимодействие Президента РФ с иными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ?
4. Какие требования предъявляются к кандидату на должность Президента РФ?
5. Каков порядок отрешения Президента РФ от должности? Что означает прекращение полномочий Президента РФ и на каких основаниях полномочия могут быть прекращены?
6. Какие виды правовых актов издает Президент РФ? Раскройте особенности правовых актов Президента РФ и их место в правовой системе России.

■ ГЛАВА 11. Федеральное Собрание РФ

- ♦ Структура и порядок формирования Федерального Собрания РФ
 - ♦ Полномочия Федерального Собрания РФ
 - ♦ Основные элементы правового статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ
-

11.1. Конституционно-правовая характеристика Федерального Собрания Российской Федерации

В Российской Федерации представительным и законодательным органом, парламентом является Федеральное Собрание (ст. 94 Конституции РФ). Российский парламент, в соответствии со ст. 99 Конституции РФ, является постоянно действующим органом государственной власти.

Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы (ч. 1 ст. 95 Конституции РФ).

Государственная Дума формируется из депутатов, представляющих интересы всего населения России, а Совет Федерации состоит из членов, представляющих субъекты РФ. Если Государственную Думу признают символом прямого представительства российского народа, то Совет Федерации определяют как участника системы отношений опосредованного народного представительства.

Основным направлением деятельности Федерального Собрания является принятие законов, обладающих после Конституции РФ высшей юридической силой по сравнению с иными нормативными правовыми актами.

11.2. Порядок формирования Совета Федерации и избрания депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Процедура формирования Совета Федерации и избрания Государственной Думы установлена федеральными законами (ч. 2 ст. 96 Конституции РФ): «О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации» (от 18 мая 2005 г. № 51); «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (от 5 августа 2000 г. № 113).

! Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В Совет Федерации входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ: от представительного и исполнительного органов государственной власти (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ).

Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении его полномочий, а прекращаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации, что необходимо для непрерывности осуществления государственной власти.

Депутатом Государственной Думы может быть избран только гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

Депутаты Государственной Думы избираются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина Российской Федерации к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению.

Депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Федеральный избирательный округ, по которому избираются

депутаты Государственной Думы, включает в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (ст. ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Депутаты Государственной Думы избираются сроком на 5 лет. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Таким образом, деятельность Государственной Думы с избранием новой не прекращается ни на один день.

Постоянство деятельности означает, что на протяжении всего созыва или периода работы депутаты вправе собираться и принимать решения по вопросам своей компетенции. Вместе с тем, ст. 109, 111 и 117 Конституции РФ предусматривают *возможность досрочного прекращения осуществления полномочий Государственной Думы Президентом РФ в трех случаях*, если Государственная Дума:

- трижды отклоняет представленные Президентом РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ, Президент РФ назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу РФ и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111);
- в течение 3-х месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, то Президент РФ принимает одно из двух решений:
 - а) объявляет об отставке Правительства РФ;
 - б) распускает Государственную Думу (ч. 3 ст. 117);
- отказывает Правительству РФ в доверии, Президент РФ в течение семи дней принимает решение либо об отставке Правительства РФ либо о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117).

Роспуск Государственной Думы Президентом РФ — прекращение, начиная с момента назначения даты новых выборов, осуществления Государственной Думой предусмотренных Конституцией РФ полномочий по принятию законов, а также иных ее конституционных полномочий, которые реализуются путем принятия решений на заседаниях палаты.

При этом исключается осуществление указанных полномочий Государственной Думы Президентом РФ, Советом Федерации, другими органами государственной власти.

Государственная Дума не может быть распущена (ст. 109 Конституции РФ):

- с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 4);
- в период действия на территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (ч. 5);
- в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5);
- по основаниям, предусмотренным ст. 117 Конституции РФ, в течение года после ее избрания (ч. 3).

Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы могут быть прекращены досрочно как по инициативе самого субъекта, так и помимо его воли в связи с наличием обстоятельств, свидетельствующих о невозможности продолжения им деятельности в составе Федерального Собрания РФ.

Основания для прекращения полномочий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы предусмотрены Законом РФ 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

11.3. Внутренняя структура палат Федерального Собрания Российской Федерации и организация их работы

Двухпалатная структура Федерального Собрания и особенности конституционно-правового статуса каждой из палат обуславливают

определенную специфику их внутренней структуры и организации их работы. Во многом структуры палат совпадают, но имеются и существенные различия. Государственная Дума состоит из 450 депутатов, работающих на профессиональной и постоянной основе, а численность членов Совета Федерации складывается из количества субъектов РФ, умноженного на два (ч. 3 ст. 95 и ч. 3 ст. 97 Конституции РФ).

В целом структура палат Федерального Собрания РФ регулируется их регламентами.

Внутренняя структура Государственной Думы: Совет Государственной Думы; депутатские объединения; комитеты и комиссии.

Внутренняя структура Совета Федерации: Совет палаты; комитеты и комиссии.

Советы палат (Государственной Думы и Совета Федерации) – постоянно действующие коллегиальные органы, которые образуются для обеспечения предварительного коллегиального обсуждения вопросов деятельности палат, формируют программу законопроектной работы, календарь рассмотрения вопросов на текущий месяц по тематическим блокам, проект порядка работы очередного заседания, созывают внеочередные заседания соответствующих палат. По решению Совета проводятся парламентские слушания.

Депутаты Государственной Думы группируются по депутатским объединениям: фракциям и депутатским группам (объединениям), которые создаются для формирования и выражения мнения соответствующих партий, групп депутатов-единомышленников по обсуждаемым вопросам и вырабатывают общую стратегию и тактику, обеспечивают координацию работы депутатов.

Комиссии палат бывают двух видов:

- постоянные → в основном выполняют контрольные и иные функции, соответствующие полномочиям парламента;
- временные → образуются для решения какой-либо определенной задачи или на определенный срок и чаще всего создаются

при разногласиях между палатами по законопроекту, для проверки каких-либо фактов и т. д.

Комитеты и постоянные комиссии палат образуются для:

- разработки концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий палаты;
- предварительного рассмотрения законопроектов;
- дачи заключений на законопроекты и проекты постановлений палаты;
- подготовки в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд РФ;
- организации парламентских слушаний, семинаров, «круглых столов»;
- внесения на заседание Совета палаты предложений по проекту ее работы.

К функциям комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации относятся также предварительное рассмотрение одобренных (принятых) Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов о поправках к Конституции РФ, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации.

Комитет может создавать *подкомитеты* по основным направлениям своей деятельности, которые предварительно прорабатывают направляемые им председателем комитета законопроекты, иные документы и материалы, рассматривают их на своих заседаниях и подготавливают к заседаниям комитета предложения по обсуждаемым вопросам.



Комитеты и постоянные комиссии имеют равные права и несут равные обязанности, связанные с реализацией конституционных полномочий палаты.

Исходя из конституционных положений, палаты Федерального Собрания работают самостоятельно, заседают раздельно, у каждой из них имеется свой круг полномочий, в связи с этим каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего порядка своей деятельности.

Конституция РФ предусматривает, что палаты могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента РФ, Конституционного Суда РФ и выступлений руководителей иностранных государств. При этом процедура совместных заседаний палат Федерального Собрания специально не урегулирована. Во время совместного заседания не используются традиционные формы парламентской работы: не проводятся обсуждения, не задаются вопросы выступающему, не принимаются никакие решения.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ нового созыва собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Месячный срок необходим для завершения работы избирательных комиссий, оформления документации, связанной с избранием депутатов. В этот период между фракциями, представленными в парламенте, проходят интенсивные консультации по кандидатуре Председателя Государственной Думы, его заместителей, председателей комитетов, согласуются повестка дня и регламент первых заседаний Государственной Думы.

Существует возможность созвать первое заседание Государственной Думы раньше указанного срока. Таким правом обладает Президент РФ.

До открытия первого заседания вновь избранной Государственной Думы депутаты прежнего созыва вправе заседать и принимать решения. Данное положение обеспечивает непрерывность полномочий палаты как постоянно действующего органа.

В случае, когда полномочия депутатов прекращаются со дня роспуска Государственной Думы и назначения новых выборов, первое заседание Государственной Думы должно состояться не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Таким образом, в период роспуска Государственной Думы продолжает действовать только Совет Федерации.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат, который руководит заседанием до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя. После открытия Государственной Думы до избрания Председателя Государственной Думы или его заместителя заседания палаты могут вести поочередно представители депутатских объединений по согласованию между ними. Такая норма в Регламенте Государственной Думы

необходима вследствие того, что старшему депутату может оказаться сложно провести заседание от начала до конца в силу возраста. В случае если старейший по возрасту депутат Государственной Думы по состоянию здоровья или другим причинам не может выполнять на первом ее заседании функции председательствующего, председательствует следующий за ним по возрасту депутат.

Заседание Государственной Думы является правомочным, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. С момента начала работы новой Государственной Думы, которым является ее первое заседание, полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

Период, когда Государственная Дума собирается на весеннюю и осеннюю сессии ежегодно, определяется постановлением палаты. Однако может обсуждаться вопрос о продлении весенней сессии на две недели.

Во время сессии Государственной Думы проводятся заседания палаты, Совета Государственной Думы, комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях и в депутатских группах, а также с избирателями. По инициативе комитета, комиссии, депутатского объединения в помещениях Государственной Думы, не закрепленных за комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями, и в Парламентском центре могут проводиться совещания, «круглые столы», семинары, конференции и другие мероприятия, связанные с законодательной деятельностью Государственной Думы.

Поскольку *Совет Федерации* — бессрочно действующий орган, состав данной палаты обновляется по мере избрания (назначения) его членов. Первого организационного совещания в Совете Федерации не существует.

В Совете Федерации проводятся различные мероприятия организационного характера, связанные с выборами Председателя, его заместителей, созданием новых постоянных комитетов и комиссий. Ежегодно согласно Регламенту Совет Федерации собирается на весеннюю сессию (с 25 января по 15 июля) и осеннюю сессию (с 16 сентября по 31 декабря), во время которых проводятся пленарные заседания палаты, Совета палаты, комитета и комиссий, парламентские слушания, дни

Совета Федерации в субъектах (ежемесячно членам Совета Федерации предоставляется по 10 дней). Заседания, которые правомочны в присутствии более половины членов Совета Федерации, проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Во время сессии Совета Федерации проводятся заседания палаты, Совета палаты, комитетов и комиссий Совета Федерации, парламентские слушания. Также в Совете Федерации могут проводиться пресс-конференции Председателя Совета Федерации и его заместителей; создаваться рабочие группы с привлечением членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти, других государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, а также ученых и других специалистов с правом их выезда в субъекты РФ; экспертные советы на общественных началах; консультативные советы, состоящие из членов Совета Федерации.

Особой формой деятельности палат является **парламентский контроль**, который реализуется в многообразных формах, например, правительственный час, парламентский запрос и парламентские слушания, парламентское расследование и др.

Парламентский контроль имеет целью обеспечение соблюдения Конституции РФ, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов; защиту гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; укрепление законности и правопорядка; выявление ключевых проблем в деятельности государственных органов Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного управления и привлечение внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения; противодействие коррупции; изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения.

В ФЗ «О парламентском контроле» предусмотрено также, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, определяемом регламентами палат, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством РФ и федеральными органами

исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления соответствующих пробелов.

Правительственный час проводится в первый день очередного заседания в определенное время; на нем заслушиваются ответы на вопросы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, но может быть поставлено не более двух вопросов. Данные вопросы заранее задаются в письменной форме и в большинстве случаев касаются проблем экономического и социального развития страны. Приглашение члену Правительства РФ направляется не позднее чем за пять дней до проведения заседания. В случае невозможности прибыть на заседание член Правительства информирует об этом, дает письменный ответ или направляет своего заместителя. При признании письменного ответа неудовлетворительным палата может повторить приглашение. Инициатор вопроса может задавать дополнительные вопросы или выступить в течение пяти минут.

По итогам ответов палата может принять постановление, обращение (в том числе и в виде выписки из протокола) к Президенту РФ, Правительству РФ, дать поручение Счетной палате РФ и т. д. Может быть принято решение о принятии сообщения члена Правительства РФ к сведению, но Совет Федерации не может принимать решение о вотуме недоверия Правительству РФ или членам Правительства РФ.

Парламентский запрос — запрос, направляемый от имени палаты определенным должностным лицам.



При запросе недопустимо вмешательство в оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность.

Предложения о парламентском запросе могут вноситься руководителями Государственной Думы или Совета Федерации, комитета, комиссий, двумя депутатами Государственной Думы или членами Совета Федерации, представляющими один субъект РФ. Заседания Государственной Думы и Совета Федерации проводятся открыто, на гласной основе и освещаются в СМИ. По решению палаты на ее заседания

могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым палатой законопроектам и иным вопросам. На заседаниях палат парламента ведутся протоколы и стенограммы, которые подлежат опубликованию, а также размещаются в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы (для Государственной Думы), в Бюллетене и Стенографическом отчете заседания Совета Федерации Федерального Собрания РФ (для Совета Федерации).

Парламентские слушания имеют целью привлечь внимание палаты, а иногда и общественности страны к определенным проблемам, содействовать выработке позиции палаты по этим вопросам. По результатам слушаний принимаются заключение, рекомендация, обращение, но не могут приниматься решения, обязывающие органы исполнительной власти.

ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» предусмотрена обязанность государственных федеральных аудиовизуальных средств массовой информации обеспечивать распространение обращений и заявлений Совета Федерации и Государственной Думы, открытия первого заседания Совета Федерации и Государственной Думы в теле- и радиопрограммах в полном объеме не менее чем по одному общероссийскому телеканалу и одному общероссийскому радиоканалу в удобное для телезрителей и радиослушателей время, но не позднее чем через 24 часа с момента совершения соответствующих событий.

Палаты парламента могут принять решение о проведении закрытого заседания, такая возможность закреплена в их регламентах.

Содержание закрытого заседания палат парламента, сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, разглашению и распространению не подлежат, поскольку могут касаться использования Вооруженных Сил РФ за пределами Российской Федерации, создания комиссий, например по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму, и др.

Парламентское расследование проводится с целью защиты гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина;

обеспечение палатами Федерального Собрания РФ контроля деятельности Правительства РФ, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, государственных органов, не являющихся органами государственной власти, а также органов местного самоуправления по устранению причин и последствий событий, послуживших основанием для проведения парламентского расследования; выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения парламентского расследования, информирование о них общества, а также оказание содействия в устранении таких причин и условий (см. табл. 9).

Таблица 9

Парламентское расследование
(ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания
Российской Федерации»)

Парламентскому расследованию подлежат (п. 1 ст. 4)	Парламентскому расследованию не подлежат (п. 2 ст. 4)
1) факты грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина; 2) обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; 3) обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 4) факты грубого нарушения финансовой дисциплины, выразившиеся в несвоевременном исполнении доходных и (или) расходных статей федерального бюджета либо бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по объему, структуре и целевому назначению, в неэффективности расходов средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, управления и распоряжения федеральной собственностью.	1) деятельность Президента РФ; 2) деятельность суда по осуществлению правосудия; 3) деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Срок парламентского расследования не может превышать один год со дня создания комиссии.

Парламентское расследование должно быть завершено до окончания срока полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации соответствующего созыва.

Основаниями для возбуждения парламентского расследования являются события, ставшие известными членам Совета Федерации или депутатам Государственной Думы и связанные с фактами и обстоятельствами, предусмотренными для проведения парламентского расследования.

! Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Основанием для возбуждения парламентского расследования является также предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о создании парламентской комиссии по расследованию фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина.

11.4. Полномочия и правовые акты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Основной задачей палат Федерального Собрания является законодательная деятельность. Предметы ведения палат парламента страны закреплены в ст. 102 и 103 Конституции РФ.

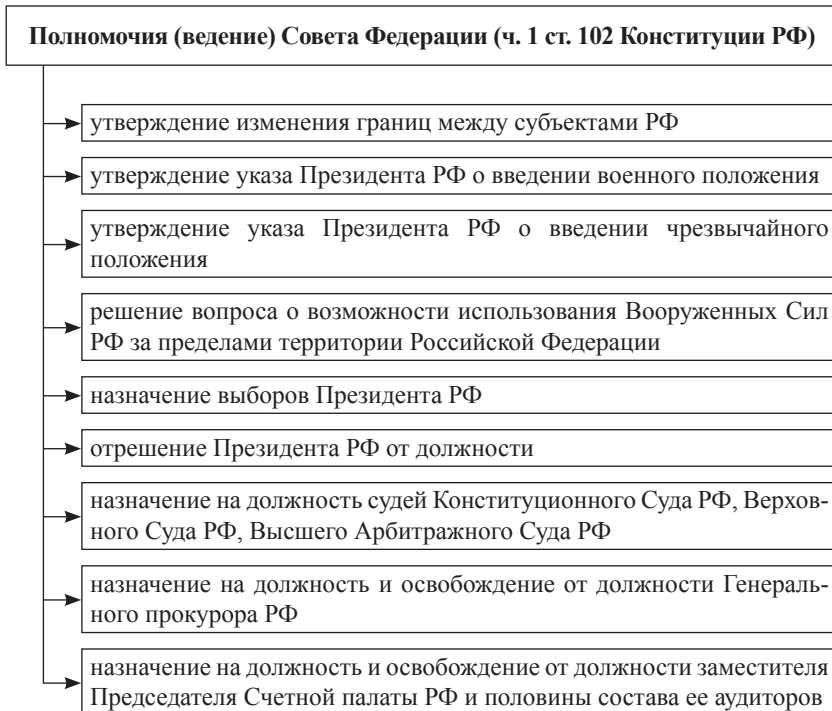
Три основные группы полномочий палат Федерального Собрания РФ: относящиеся к исключительному ведению каждой из палат; по принятию федеральных законов; связанные с организацией деятельности палат.

! Обе палаты имеют собственную компетенцию, и ни одна из них не может вмешиваться в полномочия другой.

К полномочиям (ведению) Совета Федерации относятся (см. схему 14).

Схема 14

Полномочия (ведение) Совета Федерации (ч. 1 ст. 102 Конституции РФ)



Перечень полномочий не является закрытым: полномочия Совета Федерации определяются и другими статьями Конституции РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также Регламентом Совета Федерации. Так, например, к полномочиям Совета Федерации относятся также право одобрять федеральные законы, принятые Государственной Думой, участвовать в принятии поправок к Конституции РФ, принимать Регламент Совета Федерации, решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

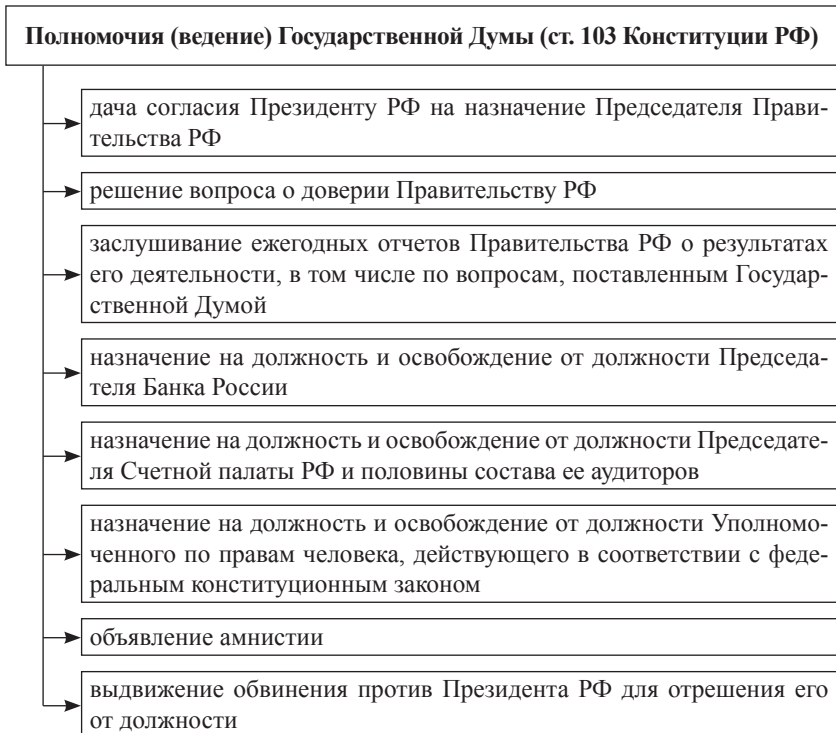
ФЗ «Об обороне» дополнил полномочие Совета Федерации об утверждении указа Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения правом утверждать соответствующие указы о привлечении Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению.

Согласно ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» к ведению Совета Федерации отнесено назначение и освобождение от должности первого заместителя и заместителей Генерального прокурора РФ.

К полномочиям (ведению) Государственной Думы относятся (см. схему 15).

Схема 15

Полномочия (ведение) Государственной Думы (ст. 103 Конституции РФ)



Перечень полномочий не является исчерпывающим, поскольку полномочия Государственной Думы определяются также и другими статьями Конституции РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, Регламентом палаты.

Так, например, в Конституции РФ содержатся полномочия принимать федеральные законы (ст. 105), Регламент Государственной Думы, решать вопросы внутреннего распорядка своей деятельности (ст. 101).

ФЗ «О военном положении» конкретизировал полномочие Государственной Думы о принятии федеральных законов правом принимать законы по вопросам обеспечения режима военного положения, а также правом решать вопросы прекращения или приостановления действия международных договоров РФ с иностранным государством (группой государств), совершившим (совершивших) акт агрессии против Российской Федерации, и государствами, союзными с ним (ними).

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют **Счетную палату РФ**, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

Задачи Счетной палаты РФ (ст. ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»):

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;
- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;
- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на форми-

рование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;
- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов в ЦБ РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях России;
- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах контрольных мероприятий.

Совет Федерации и Государственная Дума назначают большинством голосов по 6 аудиторов сроком на 6 лет. Ограничением статуса члена Счетной палаты РФ является запрет на занятие любой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Счетная палата РФ состоит из Председателя, заместителя Председателя, аудиторов и аппарата Палаты. Специальным компетентным органом, принимающим решения, является Коллегия Счетной палаты РФ, состоящая из Председателя, заместителя, всех аудиторов Палаты.

По вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению каждой из палат, Совет Федерации и Государственная Дума принимают большинством голосов от общего числа членов или депутатов соответствующих палат постановления, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией РФ. Так, отдельные постановления принимаются квалифицированным большинством от общего числа членов Совета Федерации.

Постановления Совета Федерации и Государственной Думы относятся к подзаконным актам, которые принимаются на основании и во исполнение законов и могут быть нормативными (содержащими нормы права) и ненормативными (индивидуальными, принятыми на основе норм права) актами.

Кроме постановлений Совет Федерации и Государственная Дума принимают *заявления и обращения по общеполитическим и социально-экономическим вопросам*, рассматриваемым в том же порядке, что и постановления палаты.

Регламентом Государственной Думы добавлены *полномочия по утверждению планов международных связей* этой палаты с парламентами других государств, рассмотрению внешнеполитических вопросов, участию в консультациях при назначении и отзыве Президентом РФ дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях, внесению запроса в Конституционный Суд РФ и направлению представителей палаты в него и др.

Порядок опубликования и вступления в силу актов палат Федерального Собрания определяется Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», согласно которому на территории Российской Федерации применяются только те акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после их принятия.

Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста акта в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

! Акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если в самих актах палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

11.5. Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации

Конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации определяется как **специальный правовой статус** субъектов права, который складывается из совокупности прав, обязанностей и гарантий, закрепленных за ними в Конституции РФ, Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также в ряде других нормативных правовых актов. Несмотря на разные названия и разный порядок приобретения парламентского мандата, член Совета Федерации и депутат Государственной Думы обладают в принципе аналогичным объемом гарантий.

Конституция РФ устанавливает как общие, так и специальные права парламентариев.

Общие права парламентариев распространяются и на членов Совета Федерации, и на депутатов Государственной Думы.

Из них можно выделить право присутствовать при принесении народу присяги Президентом РФ (ч. 2 ст. 82 Конституции РФ); консультировать Президента РФ по вопросам назначения и отзыва дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях (п. «м» ст. 83 Конституции РФ).

Законодательно установлено правило несовместимости депутатского мандата Государственной Думы с депутатскими мандатами всех иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данное положение направлено на обеспечение беспристрастности и независимости депутатов Государственной Думы при осуществлении ими функции народного представительства, а также связано с неременным условием для депутата Государственной Думы сосредоточиться на выполнении в первую очередь своих весьма важных для жизни общества и государства обязанностей. Требование несовместимости должностей вытекает из необходимости

обеспечения независимости депутата в административном, материальном и дисциплинарном плане от каких-либо органов и должностных лиц, кроме соответствующей палаты Федерального Собрания, ее внутренних органов и должностных лиц.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обязаны соблюдать не только законодательство, но и утверждаемые соответственно в каждой из палат этические нормы, ответственность за нарушение которых устанавливается Регламентами палат. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы в установленном порядке представляют в налоговые органы РФ декларацию о доходах и сведения об изменении своего имущественного положения одновременно с представлением их в соответствующую палату. Информация о нарушениях, выявленных в результате проверки налоговыми органами Российской Федерации, подлежит опубликованию в «Ведомостях Федерального Собрания Российской Федерации». Пока случаев подобного рода выявлено не было.

Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы имеют право законодательной инициативы. Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Во время работы в Государственной Думе депутаты должны носить деловую одежду, соответствующую официальному характеру деятельности Государственной Думы.

Полномочия члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы прекращаются досрочно, в частности, в случаях: письменного заявления о сложении своих полномочий; в связи с назначением на иную государственную должность; утраты гражданства РФ либо приобретения гражданства иностранного государства; вступления в законную силу обвинительного приговора суда; вступления в законную силу решения суда об ограничении дееспособности; признания безвестно отсутствующими либо объявления их умершими на основании решения суда, вступившего в законную силу; смерти.

Неприкосновенность депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации закреплена в ст. 98 Конституции РФ и является

важной правовой гарантией их деятельности. По своему содержанию это гарантия более высокого уровня по сравнению с общими конституционными гарантиями неприкосновенности личности.

Закрепление неприкосновенности в Конституции РФ является определенным исключением из общей конституционной нормы о равенстве всех перед законом и судом, что обусловлено необходимостью конституционной защиты специального статуса парламентария.

Нарушение положений закона, регулирующего вопросы неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством.

! Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий.

Они не могут быть привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность парламентариев распространяется на их жилые, служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые ими средства связи, а также на принадлежащие им документы. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу, в том числе и по истечении срока их полномочий. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей. Вопрос о лишении членов Совета Федерации и депутатов Государственной

Думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой.

Несмотря на широкие привилегии для личности парламентария, гарантия неприкосновенности не является личной привилегией, имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности парламентария в силу осуществляемых им государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности парламентария и тем самым — парламента, их самостоятельности и независимости.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте характеристику Федерального Собрания как парламента Российской Федерации.
2. Какими полномочиями наделен Совет Федерации?
3. Каков состав и порядок формирования Совета Федерации?
4. Какие правовые акты принимает Совет Федерации?
5. Какими полномочиями обладает Государственная Дума?
6. Как формируется Государственная Дума?
7. Какие правовые акты принимает Государственная Дума?
8. Перечислите основания досрочного прекращения полномочий Государственной Думы.
9. Раскройте особенности конституционно-правового статуса депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

■ ГЛАВА 12. Законодательный процесс в Российской Федерации

- ♦ Законодательный процесс и его участники в России
- ♦ Основные стадии законодательного процесса и специфика их реализации
- ♦ Нормативные правовые акты, действующие в данной сфере

12.1. Понятие и участники федерального законодательного процесса в Российской Федерации

Законодательный процесс в России осуществляется на двух уровнях: на федеральном и региональном.

Федеральный законодательный процесс — законодательно установленная последовательность сменяющих друг друга стадий, реализуемая в рамках деятельности Федерального Собрания РФ, осуществляющего свои основные полномочия по принятию законодательных актов, распространяющих свое действие на всю территорию России.

Региональный законодательный процесс — деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по принятию законодательных актов, которые на уровне отдельно взятого субъекта РФ имеют свои особенности.

Законодательный процесс имеет строгую правовую регламентацию, нарушение которой может служить основанием признания утраты юридической силы принятого закона. Процессуальные свойства законодательной деятельности проявляются главным образом в том, что в основе своей она нормативно урегулирована, а ее участники наделены строго определенным комплексом прав и обязанностей.

Федеральное Собрание РФ может принимать законы по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного

ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ могут принимать законы по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ и по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации.

Основными источниками, определяющими и организующими законотворческую работу на федеральном и региональном уровнях, являются (табл. 10).

Таблица 10

Федеральный уровень	Региональный уровень
Конституция РФ; Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 июня 1994 г. №5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, которыми устанавливаются обязательные для всех участников федерального законодательного процесса процедурные правила, призванные обеспечивать единый порядок процесса, его демократизм и гласность.	Конституция РФ, конституции и уставы субъектов РФ, а также принимаемые уполномоченными субъектами на региональном уровне нормативные правовые акты, регламентирующие законотворческую деятельность.

Некоторые аспекты правовой регламентации деятельности федерального законодательного органа получили отражение в актах Президента РФ и Правительства РФ, принятых в пределах их компетенции.

12.2. Стадии федерального законодательного процесса

Законодательный процесс, как правило, начинается с инициирования и заканчивается вступлением в силу принятого закона.

Деятельность законодательных органов основывается на принципах свободного обсуждения и коллективного решения вопросов.

Стадии федерального законодательного процесса — ряд последовательно сменяющих друг друга этапов, которые в соответствии с установленным порядком проходит в Федеральном Собрании РФ любой принимаемый законопроект.

Каждая из этих стадий относительно самостоятельна и имеет свою специфическую направленность.

В федеральном законодательном процессе выделяют основные (обязательные) и дополнительные (факультативные) стадии.

Поскольку российский парламент состоит из двух палат, федеральный законодательный процесс в Российской Федерации состоит из следующих **основных (обязательных) стадий**: реализация права законодательной инициативы; рассмотрение законопроекта в Государственной Думе; рассмотрение и одобрение закона в Совете Федерации; подписание закона Президентом РФ; опубликование закона и вступление его в силу.

Дополнительные стадии федерального законодательного процесса связаны с отклонением от обычной законодательной процедуры и включают повторное рассмотрение Государственной Думой проектов, отклоненных Советом Федерации, и повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации проектов, отклоненных Президентом РФ.

Первая стадия законодательного процесса — **реализация права законодательной инициативы**, т. е. официальное предложение парламенту проекта закона, влекущее правовые последствия.

Две группы субъектов права законодательной инициативы: субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками; те из субъектов, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы принадлежит (ст. 104 Конституции РФ): Президенту РФ; Совету Федерации; членам Совета Федерации; депутатам Государственной Думы; Правительству РФ;

законодательным (представительным) органам субъектов РФ; Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, а также Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

Законопроекты федерального уровня вносятся только в Государственную Думу (ст. 104 Конституции РФ), при этом должны быть соблюдены установленные в Конституции и других федеральных законах правила их внесения. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Необходимым условием внесения законопроекта в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы является *представление пояснительной записки к законопроекту*, содержащей предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта; текст законопроекта; перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона; финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат); заключение Правительства РФ (по законопроектам, предусмотренным ч. 3 ст. 104 Конституции РФ); иные документы и материалы, предусмотренные законодательством.

При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы — коллегиальным органом (Совет Федерации, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ) должно быть представлено решение данного органа о внесении законопроекта с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

Вторая стадия — *рассмотрение законопроекта в Государственной Думе* — осуществляется в два этапа: предварительное рассмотрение

и чтения законопроекта в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и Регламентом Государственной Думы.

Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект регистрируется, ему присваивается регистрационный номер и заводится электронная регистрационная карта.

Далее Председатель Государственной Думы направляет законопроект и материалы к нему во фракции для сведения и в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта установленным требованиям. Решение профильного комитета о соответствии законопроекта установленным требованиям, включающее предложения по законопроекту, вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы в установленные в регламенте Государственной Думы сроки.

Чтение законопроекта – обсуждение федерального закона на пленарных заседаниях палат.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат Государственной Думы, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет Государственной Думы. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Депутат Государственной Думы выступает с трибуны, от установленного в зале микрофона или со своего рабочего места в зале заседаний.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции РФ, его актуальности и практической значимости.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок, либо принять или одобрить закон, за исключением законопроекта по предметам совместного

ведения Российской Федерации и субъектов РФ, либо отклонить законопроект.

По окончании обсуждения законопроекта вопрос о принятии или одобрении законопроекта в первом чтении выносится на «час голосования». Решение о принятии или одобрении законопроекта в первом чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или одобрении законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается ответственным комитетом субъекту (субъектам) права законодательной инициативы.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Несколько законопроектов по одному и тому же вопросу, внесенных разными субъектами, обладающими правом законодательной инициативы, называются альтернативными.

Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно и в той последовательности, которая определена порядком работы заседания палаты, с использованием рейтингового голосования. Если по итогам рейтингового голосования несколько законопроектов набрали достаточное для их принятия или одобрения число голосов, то принятым или одобренным в первом чтении считается законопроект, набравший наибольшее число голосов. Если же по итогам рейтингового голосования ни один из законопроектов не набрал достаточного для принятия или одобрения числа голосов, то на окончательное голосование ставится законопроект, получивший наибольшее число голосов. Результат голосования оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.



Не принятые или не одобренные Государственной Думой альтернативные законопроекты считаются отклоненными.

Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

! Поправки к законопроекту, принятому или одобренному в первом чтении, вправе вносить все субъекты, обладающие правом законодательной инициативы.

Сгруппированные по статьям законопроекта поправки оформляются в виде таблицы. Правовое управление аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта. Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов.

Второе чтение — обсуждение законопроекта по существу, включая любые его детали.

В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем происходит обсуждение законопроекта парламентариями.

Если возражений не имеется, ставится на голосование вопрос о принятии в целом поправок для внесения в текст данного законопроекта. Если имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок, то сначала ставится на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом

для внесения в текст законопроекта и против которых не имеется возражений субъектов права законодательной инициативы, а затем отдельно каждая поправка, по которой имеются возражения.

Решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, а к проекту федерального конституционного закона — не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если при голосовании поправки к законопроекту не набрали необходимого числа голосов депутатов Государственной Думы, они считаются отклоненными.

По окончании голосования по поправкам вопрос о принятии или об одобрении законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Решение о принятии или одобрении законопроекта во втором чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии или одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

После повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта вопрос о принятии или одобрении доработанного законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Если по итогам голосования предложение о принятии или одобрении законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения. Решение об отклонении законопроекта и о снятии его с дальнейшего рассмотрения оформляется постановлением Государственной Думы, которое направляется субъекту (субъектам) права законодательной инициативы, внесшему (внесшим) законопроект.



В случае отклонения законопроекта, повторно рассмотренного во втором чтении, дальнейшему рассмотрению он не подлежит.

Принятый (одобренный) во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового

управления аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

В третьем чтении законопроект обсуждается уже в целом, со всеми принятыми ранее поправками. Новые поправки, за исключением редакционных, возвращение к обсуждению как законопроекта в целом, так и отдельных его статей, разделов, глав не допускаются. В исключительных случаях по требованию большинства депутатов путем голосования может быть принято решение о возвращении к процедуре второго чтения.

❗ Если законопроект не принят в третьем чтении, дальнейшему рассмотрению он не подлежит.

Регламент Государственной Думы не содержит ограничений по времени прохождения и рассмотрения законопроектов в палате. Данное обстоятельство является пробелом в правовом регулировании законодательного процесса в Российской Федерации, поскольку на практике ряд законопроектов находятся на обсуждении по 5 и более лет.

По итогам проведения данной стадии применительно к федеральным законами Государственная Дума выносит решение о принятии или отклонении федерального закона. Применительно к федеральным конституционным законам выносит решение об одобрении федерального конституционного закона, ибо данного рода законы принимаются путем одобрения со стороны обеих палат парламента.

Третья стадия — **рассмотрение и одобрение закона в Совете Федерации**. Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы в течение 5 дней передаются на рассмотрение Совета Федерации, в котором рассматриваются принятые Государственной Думой федеральные законы в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и Регламентом Совета Федерации.

Поступивший из Государственной Думы федеральный закон регистрируется в Совете Федерации, вместе с сопровождающими его

документами и материалами направляется всем членам Совета Федерации. Дополнительно поступившие из Государственной Думы документы и материалы, сопровождающие федеральный закон, также регистрируются в Совете Федерации и рассматриваются на заседании палаты вместе с этим федеральным законом.

По результатам обсуждения принятого Государственной Думой федерального закона Совет Федерации принимает одно из следующих решений: одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон; отклонить принятый Государственной Думой федеральный закон.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Это правило не распространяется на принятые Государственной Думой федеральные конституционные законы, а также федеральные законы, которые в соответствии со ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- федерального бюджета;
- федеральных налогов и сборов;
- финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- ратификации и денонсации международных договоров РФ;
- статуса и защиты государственной границы РФ;
- войны и мира.

Рассмотрение федеральных конституционных законов по данным вопросам должно начаться не позднее 14 дней после их передачи в Совет Федерации.

Рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться согласно ч. 4 ст. 105 Конституции РФ не позднее четырнадцати дней после его передачи в Совет Федерации.

Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрения принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении.

Данное правило не распространяется на федеральные законы, признаваемые самим Советом Федерации подлежащими обязательному рассмотрению в Совете Федерации, если они приняты Государственной Думой по вопросам, не перечисленным в ст. 106 Конституции РФ¹.

Решение об одобрении федерального закона оформляется постановлением Совета Федерации.

Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации. Решение об отклонении федерального закона оформляется постановлением Совета Федерации.

В случае отклонения Советом Федерации федерального закона могут быть созданы согласительные комиссии для преодоления возникших разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой. Согласительная комиссия создается как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации.

Согласительная комиссия создается на паритетных началах из членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, установленном регламентами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Согласительная комиссия прекращает свою деятельность после принятия Советом Федерации решения об одобрении или отклонении федерального закона, для преодоления возникших разногласий по которому она была создана.

В случае отклонения Советом Федерации инициативы Государственной Думы о создании согласительной комиссии федеральный закон считается отклоненным Советом Федерации в целом.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 1995. № 13. Ст. 1207.

Принятые федеральные законы — законы, принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации в соответствии с ч. 1–4 ст. 105 Конституции РФ; законы, повторно принятые Государственной Думой в соответствии с ч. 5 ст. 105 Конституции РФ; законы, одобренные Государственной Думой и Советом Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции РФ¹.

Четвертая стадия — *подписание закона Президентом РФ*. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется для подписания и обнародования Президенту РФ Советом Федерации независимо от того, одобрен этот закон данной палатой путем голосования или без рассмотрения. В случае, предусмотренном ч. 5 ст. 105 Конституции РФ, принятый федеральный закон Президенту РФ направляет Государственная Дума.

Президент в течение 14 дней подписывает и обнародует федеральный закон. Принятый федеральный закон направляется Президенту РФ той палатой Федерального Собрания, в которой завершилась процедура принятия федерального закона.

В Конституции РФ предусмотрена возможность отклонения Президентом РФ федеральных законов — *право вето Президента РФ*. Данное право Президент РФ может использовать только по отношению к федеральным законам в течение 14 дней после их передачи ему и только с обоснованием мотивов отклонения.

Отклонение федерального закона Президентом РФ, предусмотренное ч. 3 ст. 107 Конституции РФ, означает принятое в течение 14 дней с момента получения закона решение Президента РФ об отказе в его подписании (вето) с указанием мотивов такого отказа.

Право вето Президента РФ может быть преодолено повторным голосованием в каждой из палат Федерального Собрания РФ, при этом за федеральный закон должно проголосовать не менее двух третей

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. 10-П по делу о толковании отдельных положений статьи 107 Конституции Российской Федерации //Собрание законодательства РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Разрешение противоречий между палатами после голосования по отклоненному закону невозможно. Любое изменение или дополнение отклоненного Президентом РФ федерального закона означает, что законодательные процедуры начинаются заново и проходят в порядке, предусмотренном ст. 105 Конституции РФ.

Если Совет Федерации соглашается с Государственной Думой и палаты одобряют отклоненный Президентом РФ федеральный закон, то последний в 5-дневный срок направляется Президенту РФ, который обязан подписать его в течение семи дней.

Пятая стадия — **опубликование закона и вступление его в силу.**

На территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, которые официально опубликованы.

Законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Согласно ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации» на территории Российской Федерации применяются только те законодательные акты, которые официально опубликованы.

Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).



Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ.

Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

На указанном «Официальном интернет-портале правовой информации» размещаются (опубликовываются) федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, указы и распоряжения Президента РФ, а также иные нормативные правовые акты.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Ежеквартально аппарат Государственной Думы информирует всех субъектов права законодательной инициативы о поступивших на рассмотрение Государственной Думы законопроектах, стадиях их рассмотрения, в том числе о получении заключения Правительства РФ, результатах рассмотрения принятых или одобренных Государственной Думой законов в Совете Федерации и Президентом РФ. Указанная информация размещается в Фонде электронных информационных ресурсов Государственной Думы.

12.3. Особенности принятия отдельных законов Российской Федерации

В особом порядке рассматриваются и принимаются *федеральные конституционные законы*. Принятие федеральных конституционных

законов предусматривается в ст. 56, 65, 66, 70, 76, 84, 87, 88, 103, 114, 118, 128, 135–137 Конституции РФ.

В отличие от федеральных законов федеральные конституционные законы принимаются квалифицированным большинством голосов парламентариев. За принятие федерального конституционного закона должно проголосовать не менее $\frac{2}{3}$ депутатов Государственной Думы, а одобрить его не менее $\frac{3}{4}$ членов Совета Федерации.

Вето Президента РФ на данный вид закона не распространяется. Принятые обеими палатами федеральные конституционные законы подлежат подписанию и обнародованию Президентом РФ (ст. 108 Конституции РФ).

В особом порядке принимается **закон РФ о поправке к Конституции РФ**. Детально процедура принятия данного вида законов регламентирована Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Поправка к Конституции РФ – преобразование текста гл. 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений отмеченных глав. Одним законом РФ о поправке к Конституции РФ охватываются взаимосвязанные изменения конституционного текста.

Поправки к гл. 3–8 принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ (ст. 136 Конституции РФ). Итоги рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ подводит Совет Федерации.

В случае если закон РФ о поправке к Конституции РФ не получит одобрения законодательных (представительных) органов не менее чем двух третей субъектов РФ, повторное внесение в Государственную Думу предложения о данной поправке допускается не ранее чем через один год со дня установления результатов рассмотрения

законодательными (представительными) органами субъектов РФ закона РФ о поправке к Конституции.

Поскольку в ст. 108 Конституции РФ закрепляется, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, то поправки к гл. 3–8 принимаются в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ.

Предложение о поправке к Конституции РФ вносится в Государственную Думу субъектом права инициативы такого предложения, установленным ст. 134 Конституции РФ, в виде проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений гл. 3–8 Конституции РФ.

Предложение о поправке к Конституции РФ должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи) Конституции РФ, либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи) Конституции РФ, либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции РФ.

Вместе с проектом закона РФ о поправке к Конституции РФ представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данной поправки.

Поступившее в Государственную Думу предложение о поправке к Конституции РФ направляется в комитет Государственной Думы, к ведению которого отнесены вопросы конституционного законодательства, для проверки соблюдения установленных законодательством требований об условиях и о порядке внесения предложения о поправке к Конституции РФ.

Рассмотрение Государственной Думой проекта закона РФ о поправке к Конституции РФ осуществляется в трех чтениях.

Одобренный законодательными (представительными) органами не менее чем 2/3 субъектов РФ закон РФ о поправке к Конституции РФ в течение семи дней со дня установления результатов его рассмотрения законодательными (представительными) органами субъектов РФ направляется Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ может быть обжалован в Верховном Суде РФ Президентом РФ, законодательным

(представительным) органом субъекта РФ в течение семи дней со дня принятия постановления Совета Федерации об установлении результатов рассмотрения закона РФ о поправке к Конституции РФ. В Верховном Суде РФ такие споры рассматриваются в соответствии с гражданско-процессуальным законодательством Российской Федерации. При этом заявитель, подавший жалобу в Верховный Суд РФ, обязан известить об этом Совет Федерации и Президента РФ. В этом случае закон не направляется Президенту РФ для подписания и опубликования вплоть до вступления в силу решения Верховного Суда РФ.

Президент РФ в срок не позднее 14 дней со дня получения закона РФ о поправке к Конституции РФ подписывает его и осуществляет официальное опубликование.

Закон РФ о поправке к Конституции РФ вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу.

Принятая поправка подлежит внесению в текст Конституции РФ Президентом РФ, который в месячный срок со дня вступления в силу закона РФ о поправке к Конституции РФ осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления соответствующих поправок в силу.

В особом порядке принимается ***федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год.***

Составление проекта бюджета осуществляется Минфином России с участием других федеральных органов исполнительной власти, в том числе Центрального банка РФ и Счетной палаты РФ.

Процесс рассмотрения и утверждения федерального бюджета схож по своему содержанию с принятием бюджетов субъектов РФ. Однако имеются существенные особенности, которые не регулируются соответственно федеральным и региональным законодательством. Одной из особенностей принятия данного закона является четко регламентированный срок его рассмотрения.

Законопроект о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу вносит Правительство РФ. Перечень документов, прилагаемых к проекту федерального закона о бюджете, установлен в Бюджетном кодексе РФ.

Правительство РФ вносит на рассмотрение проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период не позднее 1 октября текущего года. Одновременно данный законопроект представляется Президенту РФ.

Государственная Дума рассматривает проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в трех чтениях.

При рассмотрении данного проекта закона в *первом чтении* обсуждается его концепция, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе прогнозируемый объем валового внутреннего продукта и уровень инфляции, положенные в основу формирования основных характеристик федерального бюджета, и основные направления бюджетной и налоговой политики.

Предметом рассмотрения проекта федерального закона *во втором чтении* являются:

- приложения к данному закону, устанавливающие:
 - а) перечень главных администраторов доходов федерального бюджета;
 - б) перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета;
 - в) распределение между субъектами Российской Федерации межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и плановый период;
- приложение по долгосрочным (федеральным) целевым программам с указанием бюджетных ассигнований, направленных на финансовое обеспечение указанных программ на очередной финансовый год и плановый период;
- бюджетные ассигнования по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов;
- программы:
 - а) предоставления государственных финансовых и государственных экспортных кредитов;
 - б) государственных внутренних заимствований Российской Федерации;
 - в) государственных внешних заимствований Российской Федерации;

г) государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации и иностранной валюте;

- текстовые статьи проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В третьем чтении проект рассматривается в целом.

Принятый Государственной Думой федеральный закон о федеральном бюджете передается на рассмотрение Совета Федерации.

Одобренный Советом Федерации федеральный закон о федеральном бюджете направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

В случае отклонения федерального закона о федеральном бюджете Советом Федерации он передается для преодоления возникших разногласий в согласительную комиссию, которая выносит его на повторное рассмотрение Государственной Думы. В данном случае рассмотрение данного проекта закона происходит в одном чтении.

В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации данный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее $2/3$ от общего числа депутатов Государственной Думы.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте понятие законодательного процесса.
2. Назовите источники законодательного процесса в Российской Федерации.
3. Какие органы обладают правом законодательной инициативы?
4. Назовите основные стадии федерального законодательного процесса.
5. Какие законопроекты обязательно должны быть рассмотрены Советом Федерации?
6. Раскройте особенности принятия федеральных конституционных законов.
7. Раскройте особенности принятия закона РФ о поправках к Конституции.
8. В каких официальных изданиях публикуются принятые федеральные законы?

■ ГЛАВА 13. Правительство РФ

- ♦ Состав и порядок формирования Правительства РФ
 - ♦ Основания прекращения полномочий Правительства РФ
 - ♦ Нормы, определяющие функции и полномочия Правительства РФ
-

13.1. Конституционно-правовая характеристика Правительства РФ

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации согласно закрепленному в ст. 10, 11 Конституции РФ принципу разделения властей, на основе которого строится государственная власть в России.

Основное назначение исполнительной власти состоит в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых представительными органами.

Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в России, которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации, а также в рамках полномочий Российской Федерации по совместным предметам ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Правительство РФ, как высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации, в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением

федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений законодательства России.

Правовая основа деятельности Правительства РФ: Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», иные федеральные законы, указы Президента РФ.

Конституционно-правовой статус Правительства РФ складывается из совокупности конституционных норм, закрепляющих его положение в системе органов государственной власти, и включает следующие правовые нормы: регулирующие порядок формирования, срок полномочий, отставку Правительства РФ; устанавливающие компетенцию Правительства РФ; регулирующие порядок деятельности Правительства РФ.

Правительство РФ является коллегиальным органом государственной власти, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Коллегиальный характер деятельности означает, что решения подготавливаются, обсуждаются и принимаются всеми членами данного органа совместно.

Как высший орган федеральной исполнительной власти Правительство РФ обладает широким спектром полномочий (*см. схему 16*).

Так, например, представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, кроме того, Правительство РФ в пределах своих полномочий производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом и обеспечивает исполнение судебных решений.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются в постановлении Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Полномочия Правительства Российской Федерации

Полномочия Правительства Российской Федерации

- 1. Организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.
- 2. Осуществляет общее руководство федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти и контролирует их деятельность, обеспечивая единство системы исполнительной власти в Российской Федерации.
- 3. В пределах своих полномочий организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации.
- 4. Осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, а также формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию.
- 5. Реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.
- 6. По соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству.
- 7. Может осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.
- 8. Взаимодействует с другими органами государственной власти и государственными органами.
- 9. Осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ в сфере экономики; в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере, в сфере науки, культуры, образования; в сфере природопользования и охраны окружающей среды; в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; в области обеспечения обороны и государственной безопасности Российской Федерации; в сфере внешней политики и международных отношений.

13.2. Состав и порядок формирования Правительства Российской Федерации

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ — Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу (ст. 113 Конституции РФ).

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы (ст. 111 Конституции РФ). Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

После трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ — независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, — Государственная Дума подлежит роспуску (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

Председателем Правительства РФ может стать гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего проживание на территории иностранного государства.

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ по личному заявлению об отставке и в случае невозможности исполнения своих полномочий.

Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет *один из заместителей* в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей, а в случае освобождения его от должности Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя РФ на срок до двух месяцев.

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность нового Президента РФ. В случае сложения полномочий Правительство по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

! Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ.

Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ, после чего Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу.

Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

В случае отставки Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

В соответствии со ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Отношения Правительства РФ и федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти строятся на основе власти-подчинения. Правительство РФ может ставить подчиненным органам задачи, за выполнение которых последние будут нести перед ним ответственность. Правительство РФ утверждает планы работы и прогнозные показатели деятельности федеральных министерств, а также иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми оно осуществляет.

13.3. Акты Правительства Российской Федерации

Полномочия Правительства РФ, согласно ст. 115 Конституции РФ, реализуются посредством его актов — постановлений и распоряжений, которые издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ. Правительство РФ обеспечивает исполнение изданных им актов. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации.

! Акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а акты, не имеющие нормативного характера, — в виде распоряжений.

Нормативный характер актов означает порождение ими и содержание в них нормы права, принятие их по наиболее важным, общим

вопросам, а также общеобязательность для всей страны. Распоряжения принимаются по текущим оперативным вопросам.

Порядок принятия собственных актов устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ и определен в Регламенте Правительства РФ, утвержденном вышеупомянутым постановлением Правительства РФ «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

Акты Правительства РФ обязательны для исполнения всеми субъектами права на территории России. Лишь в случае коллизии постановления или распоряжения Правительства РФ с нормативным актом, имеющим более высокую юридическую силу (Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и указы Президента РФ), применению подлежит акт, обладающий высшей юридической силой.

! Все акты Правительства РФ подписывает только Председатель Правительства РФ.

Согласно Указу Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» официальными источниками публикации актов правительства являются «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации». Акты Правительства РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи. Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства РФ осуществляет Аппарат Правительства РФ.

По общему правилу **постановления Правительства РФ подлежат опубликованию** в течение 15 дней с момента их подписания. Исключением из этого правила являются акты, содержащие сведения,

составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не подлежащие открытому опубликованию.

Порядок вступления актов Правительства РФ в силу предусматривает четыре варианта. Первые три касаются постановлений Правительства РФ. Так, акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Относительно постановлений Правительства РФ, не касающихся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, законодательство предусматривает вступление таких актов в силу по общему правилу со дня их подписания и иной порядок, предусмотренный в самом постановлении.

Иные акты Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

К актам Правительства РФ относятся также обращения, заявления и иные акты, не носящие правовой характер.

13.4. Структура федеральных органов исполнительной власти

Структура федеральных органов исполнительной власти включает перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством РФ возложенных на него задач и полномочий. Структура федеральных органов исполнительной власти предлагается Председателем Правительства РФ не позднее недельного срока после его назначения и утверждается указом Президента РФ.

Указами Президента РФ создаются и упраздняются министерства и ведомства, осуществляется их преобразование и переименование.

Структура федеральных органов исполнительной власти определяется Указами Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе

и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» и от 24 сентября 2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ; функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации, — постановлением Правительства РФ.

Федеральное министерство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ федеральный министр.

Федеральная служба — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

В современный период функционируют следующие федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства (см. схему 17).

Схема 17

Система федеральных органов исполнительной власти

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД)
Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС)
Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД) <ul style="list-style-type: none"> • Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)
Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны) <ul style="list-style-type: none"> • Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС) • Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК) • Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка) • Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой)
Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст) <ul style="list-style-type: none"> • Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН) • Федеральная служба судебных приставов (ФССП)
Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав) <ul style="list-style-type: none"> • Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) • Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА)
Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры) <ul style="list-style-type: none"> • Федеральное архивное агентство (Росархив) • Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)

Продолжение схемы 18 ►

<p>Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки)</p> <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)• Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь)
<p>Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды)</p> <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)• Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)• Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)• Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)• Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)
<p>Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг)</p> <ul style="list-style-type: none">• Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт)
<p>Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития)</p>
<p>Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион)</p> <ul style="list-style-type: none">• Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Госстрой)
<p>Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь)</p> <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)• Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать)• Федеральное агентство связи (Россвязь)

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз) <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)• Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)
Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт)
Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс) <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)• Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация)• Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)• Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)• Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд) <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)
Министерство финансов Российской Федерации (Минфин) <ul style="list-style-type: none">• Федеральная налоговая служба (ФНС)• Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)• Федеральное казначейство (Казначейство)
Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития) <ul style="list-style-type: none">• Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация)• Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)• Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)• Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв)• Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)
Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго)

Указами Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации могут вноситься изменения и дополнения, которые не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Такая реорганизация может осуществляться только в пределах ассигнований, установленных федеральным законом о бюджете на текущий год.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Назовите структуру и порядок формирования Правительства РФ.
2. Каковы основания и порядок прекращения полномочий Правительства РФ?
3. Назовите основные полномочия Правительства РФ.
4. Каким образом осуществляется взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти в Российской Федерации?
5. В какой форме издаются акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер?

■ ГЛАВА 14. Судебная власть в Российской Федерации

- ♦ Принципы организации и деятельности судебной власти в Российской Федерации
 - ♦ Судебная система Российской Федерации
 - ♦ Полномочия судебной власти в Российской Федерации
 - ♦ Особенности статуса судей в Российской Федерации
-

14.1. Конституционно-правовая характеристика судебной власти

В концентрированном виде целенаправленность судебной власти как вида государственной власти определяется положениями Конституции РФ: человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Это конституционное установление конкретизируется в установлении целей и задач определенных судов и видов судопроизводства.

Конституционно-правовые основы судебной власти в Российской Федерации включают:

- характеристику цели, задач и функций судебной власти и перечень основных полномочий судов;
- конституционные основы судопроизводства;
- конституционные основы статуса судьи;
- конституционные основы судоустройства.

Цель судебной власти как ветви государственной власти — защита правовых ценностей человека, государства и общества посредством осуществления правосудия. Ядро правовых ценностей составляют ценности, определенные Конституцией РФ, то есть конституционные ценности.

Судебная власть в Российской Федерации, являясь самостоятельной и независимой ветвью государственной власти, обладает рядом характеризующих ее признаков.

1. Осуществляет правосудие специально уполномоченными субъектами. Так, в ст. 118 Конституции РФ и ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» установлено, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия представителей народа, т. е. присяжных и арбитражных заседателей.

2. Осуществляет свою деятельность только на основе Конституции РФ и закона.

3. Разрешает правовые конфликты, возникающие между субъектами права.

4. Выступает от имени Российской Федерации, а в определенных законом случаях от имени соответствующего субъекта Российской Федерации.

5. Принимает обязательные к исполнению решения посредством осуществления судопроизводства.

6. Осуществляет судебную деятельность путем реализации юрисдикционных и неюрисдикционных полномочий.

Судебная деятельность реализуется посредством особой процессуальной формы, процессуальными способами, обусловленными видом рассматриваемого дела. Данные способы, будучи закрепленными в законе, в совокупности называются судопроизводством.

Судопроизводство — строго формализованный порядок процессуальных действий суда и участников процесса, направленных на достижение конечного результата — вынесение судом обоснованного, правомерного (конституционного и законного) и справедливого решения.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Конституционное судопроизводство в Конституционном Суде РФ осуществляется в соответствии с положениями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а конституционное производство в конституционных (уставных) судах субъектов РФ — на основании положений соответствующих законов, принимаемых субъектами РФ. Гражданские (арбитражные) и административные споры разрешаются в порядке, определенном в Арбитражном процессуальном кодексе РФ (АПК РФ), Гражданском процессуальном кодексе РФ (ГПК РФ), Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), уголовные — в Уголовно-процессуальном кодексе РФ (УПК РФ).

В зависимости от характера рассматриваемых правоотношений, т. е. от того, нормы какой отрасли материального права нарушены, судопроизводство приобретает некоторые особенности.

Так, для уголовного процесса характерно начало публичности, обязывающее соответствующие государственные органы при обнаружении признаков преступления действовать инициативно и активно. В гражданском процессе, напротив, стороны, исходя из принципа диспозитивности, сами распоряжаются своими материальными и процессуальными правами.

В процессуальных законах содержится *указание на непосредственную процессуально-функциональную задачу судопроизводства:*

правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел (ст. 2 ГПК РФ); всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления (ст. 24.1 КоАП РФ).

Деятельность судебной власти как ветви государственной власти в современной России направлена на реализацию положения ст. 2 Конституции РФ о том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

Основы организации и деятельности судебной власти установлены в Конституции РФ и развиваются в федеральном и региональном законодательстве.

Непосредственной **практической целью правосудия и судопроизводства является** разрешение конкретных социальных и правовых конфликтов, правильное и своевременное рассмотрение и разрешение конкретного дела, достижение конечного результата — вынесения обоснованного, правильного и справедливого решения и его надлежащее исполнение.

Принципы организации и деятельности судебной власти закреплены в универсальных международных документах (Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах), в Конституции РФ и отраслевом процессуальном законодательстве.

Условно данные принципы разделяют на:

- принципы судоустройства;
- принципы статуса судьи; принципы судопроизводства.

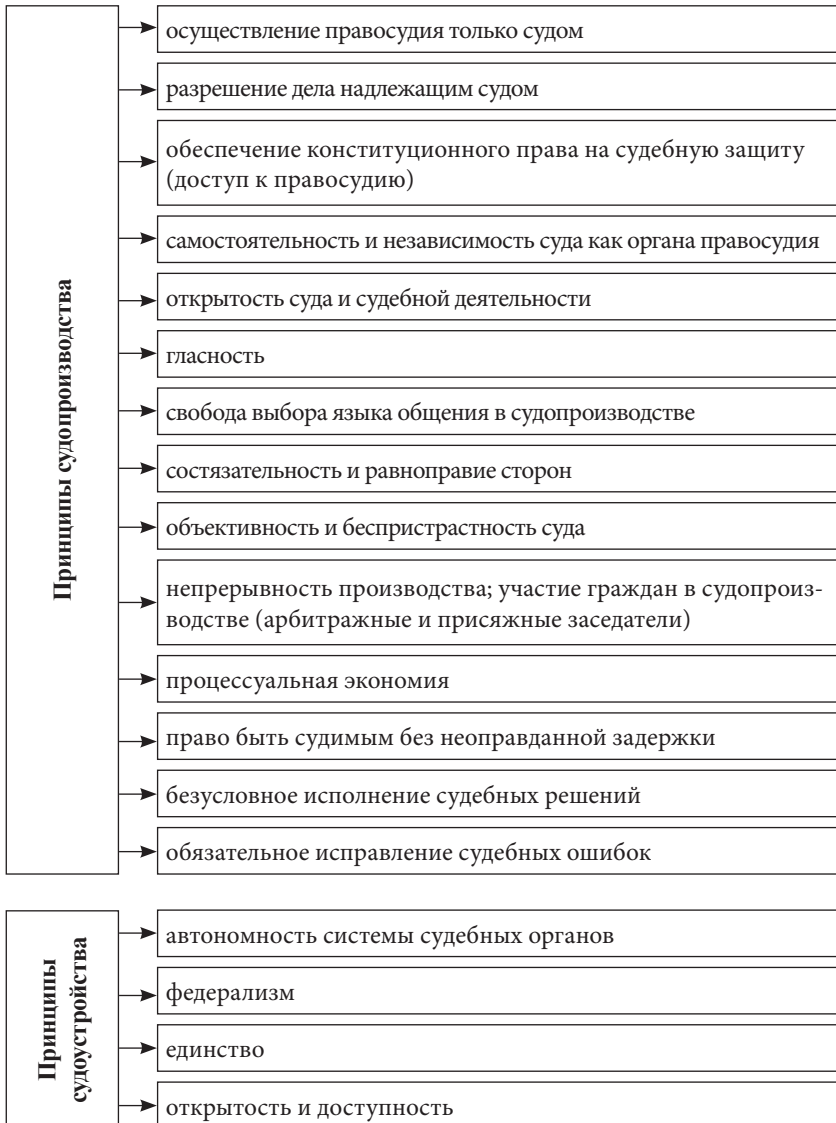
Судопроизводство ведется на основе определенных принципов, которые выражают сущность этого процесса по разрешению юридических дел (см. схему 18).

К принципам статуса судьи относятся: независимость, несменяемость и неприкосновенность (ст. 120, 121 и 122 Конституции РФ).

! Судебная власть осуществляется специально созданными государственными органами — судами — в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия.

Работая независимо от законодательной и исполнительной властей, судьи подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. В Российской Федерации не могут издаваться законы, иные нормативные акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. Решения судебных органов не могут быть пересмотрены органами других ветвей власти.

Схема 18



Судебная власть целенаправленно осуществляет судебную деятельность, которая выражена в законодательно закрепленных задачах ответствующих видов судебных органов и видов судопроизводства.

14.2. Судебная система Российской Федерации

Судебная власть в России осуществляется через специально созданную систему судов. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Суд, реализующий судебную власть в Российской Федерации, может быть только государственным органом. Иные организации, в названии которых содержится слово «суд» (например, третейские суды), судебной властью в том смысле, который заложен в Конституции РФ и соответствующих законах, не обладают и государственными органами не являются.

Судебная система Российской Федерации — установленная Конституцией РФ и федеральным конституционным законом совокупность судов всех видов и уровней, построенных в целях осуществления судебной власти в соответствии с федеративным и административно-территориальным устройством России.

Учитывая федеративную природу государства, судебную систему Российской Федерации рассматривают как двухуровневую (федеральный и региональный уровни).

Федеральные суды создаются на основе Конституции РФ и федерального законодательства. Юрисдикция этих судов распространяется на всю территорию России. Финансирование и материально-техническое обеспечение федеральных судов осуществляется только за счет федерального бюджета.

Суды субъектов РФ создаются на основе Конституции РФ и федерального законодательства законодательными (представительными)

органами власти субъектов РФ. К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов РФ; мировые судьи.

В настоящее время действует 18 конституционных (уставных) судов субъектов РФ — Конституционный Суд Республики Адыгея; Конституционный Суд Республики Башкортостан; Конституционный Суд Республики Бурятия; Конституционный Суд Республики Дагестан; Конституционный Суд Республики Ингушетия; Конституционный Суд Республики Кабардино-Балкарской Республики; Конституционный Суд Республики Карелия; Конституционный Суд Республики Коми; Конституционный Суд Республики Марий Эл; Конституционный Суд Республики Саха (Якутия); Конституционный Суд Республики Северная Осетия-Алания; Конституционный Суд Республики Татарстан; Конституционный Суд Республики Тыва; Конституционный Суд Чеченской Республики; Уставный суд Санкт-Петербурга; Уставный Суд Калининградской области; Уставный суд Свердловской области; Уставный суд Челябинской области.

Данные суды имеют свою особенность: юрисдикция мировых судей распространяется на всю территорию Российской Федерации, а юрисдикция конституционных (уставных) судов распространяется лишь на территорию соответствующего субъекта РФ.

Организационное, правовое, материально-техническое, финансовое обеспечение конституционных (уставных) судов, финансирование их судей и аппарата осуществляется за счет средств соответствующего субъекта РФ, а финансирование мировых судей — из средств федерального бюджета.

14.3. Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ в системе органов судебной власти

В соответствии с федеративной природой России конституционное правосудие осуществляют Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

В части 2 ст. 118 Конституции РФ конституционное судопроизводство определяется как самостоятельный вид судопроизводства, посредством которого осуществляется судебная власть.

Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд РФ состоит из 19 судей (ст. 125 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела на пленарных заседаниях, участие в которых принимают все судьи данного суда, и в заседаниях двух палат, включающих соответственно 10 и 9 судей. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки.

Пленум и палаты не являются инстанциями друг для друга, а созданы для ускорения конституционного процесса.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда РФ являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Полномочия Конституционного Суда РФ закреплены в ст. 125 Конституции РФ и в ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Полномочия Конституционного Суда РФ.

• Разрешает дела о соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ;

в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

• Разрешает споры о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;

в) между высшими государственными органами субъектов РФ.

- По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле;

- По запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению соответствующим судом в конкретном деле;

- Дает толкование Конституции Российской Федерации;

- Дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

- Выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения (ст.3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Конституционный Суд РФ рассматривает в заседаниях все вопросы, относящиеся к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в заседаниях также:

1) принимает послания Конституционного Суда РФ;

2) принимает Регламент Конституционного Суда РФ и вносит в него изменения и дополнения;

3) принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда РФ к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к Президенту РФ с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей Конституционного Суда РФ награды или иного знака отличия иностранного государства;

4) принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда РФ, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации по представлению Президента РФ полномочий Председателя или заместителей

Председателя Конституционного Суда РФ (ст. 23 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

5) принимает решение в связи с запросом Президента РФ о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) выносимым на референдум (ст.23 ФКЗ «О референдуме РФ»).

Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

! Конституционный Суд РФ не вправе самостоятельно начать процедуру судебного разбирательства, принимая к рассмотрению дела только по обращениям субъектов, имеющих на это право.

Поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы. Основанием к рассмотрению дела является: обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт, договор между органами государственной власти, не вступивший в силу международный договор; имеет место противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции; обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции РФ; выдвижение Государственной Думой обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

По результатам рассмотрения дела Конституционный Суд РФ (в пленарном заседании или в заседаниях палат) принимает решение. Закон предусматривает несколько видов решений, важнейшим из которых является итоговое решение по существу вопросов, содержащихся в обращениях в Конституционный Суд РФ.

Постановления Конституционного Суда РФ — итоговые решения по делам о соответствии нормативных актов и договоров Конституции РФ, спорам о компетенции, жалобам граждан и запросам судов,

по делам о толковании Конституции РФ, выносятся именем Российской Федерации. **Заключение Конституционного Суда РФ** — итоговое решение по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Определения — решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, но не содержащие разрешения дела по существу. В заседаниях Конституционного Суда РФ также принимаются решения по вопросам организации его деятельности. По вопросам своей внутренней деятельности Конституционный Суд РФ принимает Регламент Конституционного Суда РФ. Решение пленарных заседаний и заседаний палат имеют одинаковую юридическую силу.

Итоговое решение подписывается всеми судьями, принимавшими участие в голосовании. Судья, не согласный с решением Конституционного Суда РФ, вправе письменно изложить свое особое мнение. Судья, голосовавший за принятое итоговое решение по существу рассматриваемого вопроса, но оставшийся в меньшинстве при голосовании по какому-либо другому вопросу или по мотивировке принятого решения, вправе письменно изложить свое мнение о несогласии с большинством судей. Особое мнение подлежит опубликованию вместе с решением Конституционного Суда РФ, а мнение о несогласии с большинством судей подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, являясь судебными органами конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляют судебную власть посредством конституционного производства.

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ (ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»).

Осуществление конституционного (уставного) производства в конституционных (уставных) судах субъектов РФ (в общем виде) — урегулированная законами субъектов РФ о конституционных или уставных судах система органически взаимосвязанных и последовательно совершаемых процессуальных действий соответствующих судов и иных участников конституционного (уставного) судопроизводства, направленных на разрешение определенных категорий дел.

Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ, законами субъектов РФ определены правовые основы организации и деятельности данных судов, их место в судебной системе, статус их судей, порядок осуществления конституционного (уставного) судопроизводства.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в основном осуществляют следующие виды производства:

- о толковании конституции или устава соответствующего субъекта РФ;
- по спорам о компетенции;
- о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов конституции или уставу субъекта РФ;
- по делам о конституционности законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан;
- о рассмотрении дел о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ договоров;
- о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ не вступивших в силу соглашений о международных и внешнеэкономических связях;
- по делам о рассмотрении дел о соответствии конституции (устава) нормативных актов органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта РФ;
- по делам о рассмотрении дел о конституционности законов субъектов РФ по запросам судов;

- по делам о даче заключений (консультативная процедура) при принятии решения о досрочном прекращении полномочий законодательного органа власти субъекта РФ;
- при выражении недоверия руководителю субъекта РФ и руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ;
- о наличии или отсутствии правовых препятствий для проведения выборов руководителя субъекта РФ и депутатов законодательного органа власти субъекта РФ;
- о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ назначения и проведения референдума;
- по делам о рассмотрении дел о соответствии конституции (устава) субъекта РФ порядка реализации инициативы проведения референдума субъекта РФ, местного референдума и конституционности вопросов, вынесенных на референдум;
- по делам о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ действий и решений глав соответствующих субъектов РФ.

Конституционное (уставное) производство является не только одной из форм осуществления правосудия, но и формой реализации конституционного (уставного) контроля — деятельности по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствия нормативных правовых актов и действий органов государственной власти конституциям (уставам) субъектов РФ.

14.4. Конституционно-правовой статус судей в Российской Федерации

Статус всех судей в Российской Федерации един, однако существуют определенные различия правового положения отдельных категорий судей, например, судей Конституционного Суда РФ.

Конституционно-правовой статус судей — определяемое Конституцией РФ и федеральными законами правовое положение судьи, его права, обязанности, основания и порядок назначения на должность, гарантии деятельности.

Статус судей включает права и обязанности:

- связанные с формированием судейского корпуса (требования к кандидатам в судьи, порядок наделения кандидатов судейскими полномочиями);
- направленные на создание условий для объективного, независимого и беспристрастного осуществления судейских полномочий (порядок приостановления и прекращения полномочий судей, право на отставку и т. п.);
- необходимые для активного участия в деятельности судейского сообщества.

Статус судьи включает правовые принципы, выражающие взаимоотношения судьи, общества и государства (независимость, неприкосновенность, равенство прав судей и др.). К статусу примыкают гарантии, обеспечивающие использование прав и исполнение обязанностей судьи.

Конституция РФ закрепляет *специальные требования, предъявляемые к кандидатам на должности судей и порядку их назначения*, гарантирует несменяемость, независимость и неприкосновенность судей, а также предусматривается их надлежащее материальное обеспечение со стороны государства, обеспечивая таким образом самостоятельность судебной власти. Наличие такой регламентации на конституционном уровне отличает правовой статус судей от статуса граждан и тех должностных лиц, которые согласно ст. 91, 98 Конституции РФ обладают неприкосновенностью.

Конституционно-правовой статус судьи в Российской Федерации определяется в ст. 119–122 и 124 Конституции РФ.

! Статус судьи является не личной привилегией, а средством, призванным обеспечивать каждому предусмотренную в ст. 18 Конституции РФ действительную защиту его прав и свобод правосудием.

Компонентами конституционно-правового статуса судьи являются взаимодополняющие друг друга правовой, моральный, этический, психический, физиологический, социальный и иные.

Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи, можно условно разделить на основные и дополнительные (см. табл. 11).

Таблица 11

Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи

Основные	Дополнительные
Наличие гражданства РФ; достижение 25-летнего возраста; наличие высшего юридического образования и стажа работы по юридической специальности не менее пяти лет (ст. 119 Конституции РФ). Для судей всех вышестоящих судов повышаются требования к возрасту и стажу работы по юридической специальности.	Требования морально-этического характера (судьей может стать гражданин Российской Федерации, не совершивший порочащих его поступков), требование сдать квалификационный экзамен, требования к состоянию здоровья судьи.

Состав судейского корпуса формируется с соблюдением особых правил и процедур, обеспечивающих беспристрастный отбор кандидатов, способных профессионально, грамотно и справедливо рассматривать и разрешать дела. Указанные требования к лицам, назначаемым на судейские должности, впервые получили закрепление на конституционном уровне, хотя существовавшее до принятия Конституции РФ законодательство содержало подобные требования.

Судья — лицо, наделенное в соответствии с Конституцией РФ, федеральным конституционным законом полномочиями осуществлять правосудие и исполняющее свои обязанности на профессиональной основе.

Одним из принципов здесь является **единство статуса судей** и обусловлено тем, что каждый судья является полноправным носителем государственной власти и при исполнении обязанностей судьи принимает решения самостоятельно, подчиняясь только Конституции РФ и федеральным законам. Содержание данного принципа выражается в общих принципах назначения судей на должности, едином порядке

прекращения полномочий судей, в их несменяемости и неприкосновенности, в общих принципах реализации права на отставку судей, а также в том, что эти права судьи защищаются федеральным законом в равной мере независимо от должности.

В рамках действия конституционного принципа разделения властей важнейшим критерием самостоятельности и независимости судебной власти согласно ч. 1 ст. 120 Конституции РФ выступает **принцип независимости судей и подчинение их только Конституции РФ и закону**. В этой формулировке соединены два начала: независимость, с одной стороны, и подконтрольность закону — с другой. Данные положения являются гарантией права человека на судебную защиту его прав и свобод (ст. 46 Конституции РФ). Международный пакт о гражданских и политических правах закрепляет, что каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство уголовных и гражданских дел компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации» содержит систему гарантий независимости судей.

Независимость судьи обеспечивается предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом под угрозой ответственности чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия; установленным порядком приостановления и прекращения полномочий судьи; правом судьи на отставку; неприкосновенностью судьи; системой органов судейского сообщества; предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

Суд не связан актами государственных или иных органов, если он установит, что эти акты не соответствуют закону. В данном случае суд принимает решение в соответствии с законом. При обнаружившейся неопределенности в вопросе конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, суд вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом.

Независимость означает, что исключается постороннее воздействие на судей при осуществлении судебного процесса. В частности, при вынесении судом решения в совещательной комнате могут

находиться только судьи, входящие в состав суда по данному делу. Закон устанавливает уголовную ответственность за вмешательство в осуществление правосудия. Судья не обязан отчитываться перед кем-либо в своей деятельности, не должен давать каких-либо разъяснений по существу рассмотренных им или находящихся в производстве дел, не обязан представлять их кому-либо для ознакомления, если только такой порядок не предусмотрен федеральным законом.

Судья вправе подать в отставку по своему желанию; его независимость гарантируется также особым порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его статусу.

Принцип подчинения судьи только Конституции РФ и закону — вторая сторона его независимости. Согласно ч. 2 ст. 120 Конституции РФ суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. На основе жизненного опыта у судьи складывается его правосознание, в ходе рассмотрения конкретного дела формируется внутреннее убеждение, опираясь на которое он принимает то или иное решение, но в рамках закона.

Несменяемость судьи — одна из важнейших гарантий его независимости. В соответствии с ч. 2 ст. 121 Конституции РФ полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Исчерпывающий перечень оснований прекращения полномочий судьи закреплен в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132–1 «О статусе судей в Российской Федерации».

За судьей сохраняется занимаемая им должность до достижения предельного возраста. Без согласия судьи его нельзя перевести в другой суд или на другую должность. Полномочия судьи могут быть приостановлены или прекращены только по тем основаниям, которые установлены вышеназванным Законом и при обязательном и решающем участии органов судейского самоуправления (см. таблицу 12).

Таблица 12

Основания приостановления и прекращения полномочий судьи.

Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»

Полномочия судьи приостанавливаются решением квалификационной коллегии судей в случаях, когда (ст. 13):	Полномочия судьи прекращаются в случаях (ст. 14):
<ul style="list-style-type: none">• было дано согласие соответствующей квалификационной коллегии судей на привлечение судьи к уголовной ответственности или на его заключение под стражу;• судья занимается деятельностью, не совместимой с его должностью;• судья был подвергнут принудительным мерам медицинского характера или ограничен в дееспособности соответственно определением или решением суда, вступившим в законную силу;• судья был признан безвестно отсутствующим в установленном законом порядке решением суда, вступившим в законную силу.	<ul style="list-style-type: none">• письменного заявления судьи об отставке;• продолжения судьей деятельности, не совместимой с его должностью, несмотря на предупреждение соответствующей квалификационной коллегии судей или приостановление его полномочий;• истечения срока полномочий — для судьи, срок полномочий которого установлен законом (имеются в виду мировые судьи, а также судьи федеральных районных судов, судьи военных судов (гарнизонов, армий, флотилий));• состоявшегося о нем и вступившего в законную силу обвинительного приговора суда;• признания его недееспособным решением суда, вступившим в законную силу;• утраты судьей гражданства РФ;• объявления его умершим в установленном законом порядке решением суда, вступившим в законную силу;• смерти судьи;• совершения поступка, позорящего честь и достоинство судьи.

Неприкосновенность судьи включает неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров,

почтовых, телеграфных, других электрических и иных принимаемых и отправляемых судьей сообщений).

Судья, в том числе после прекращения его полномочий, не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта.

! Судья не может быть привлечен к какой-либо ответственности за выраженное им при отправлении правосудия мнение или принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудного судебного акта (ст. Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»).

Неприкосновенность судьи означает ограждение судьи от произвольного совершения действий, направленных на привлечение к уголовной или иной ответственности либо применение мер принуждения, к коим обычно прибегают при производстве по уголовным делам. Согласно ст. 122 Конституции РФ судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом. В соответствии с п. 3 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Председателем Следственного комитета РФ или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии на то согласия соответствующей квалификационной коллегии судей.

Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, заключен под стражу, подвергнут приводу без согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Заключение судьи под стражу допускается не иначе как с санкции Генерального прокурора РФ или лица, исполняющего его обязанности, либо решением суда.

Судья не может быть задержан, а равно принудительно доставлен в какой бы то ни было государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления, доставленный в орган внутренних дел, другой государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, после установления его личности должен быть немедленно освобожден.

Личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей.

Усложненный порядок привлечения судьи к уголовной и административной ответственности, заключения под стражу (с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей) выступает лишь в качестве процедурного механизма и способа обеспечения независимости судей и не означает освобождения их от уголовной или иной ответственности. При наличии достаточных оснований и с соблюдением установленных в федеральном законодательстве процедур судья за допущенные им нарушения законов привлекается как к уголовной, так и к иной ответственности, в связи с чем могут быть не только приостановлены, но и прекращены его полномочия.

На судью не распространяются дисциплинарные взыскания, предусмотренные Трудовым кодексом РФ.

За совершение дисциплинарного проступка, то есть виновного действия (бездействия) при исполнении служебных обязанностей либо во внеслужебной деятельности, в результате которого были нарушены положения Закона о статусе судей и (или) кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей, что повлекло умаление авторитета судебной власти и причинение ущерба репутации судьи, на судью, за исключением судьи Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде:

- 1) замечания;
- 2) предупреждения;
- 3) досрочного прекращения полномочий судьи.

При наложении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его

совершения, форма вины, личность судьи, совершившего дисциплинарный проступок, и степень нарушения действиями (бездействием) судьи прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций.

В качестве дисциплинарных взысканий к судье применяются

Решение о привлечение к дисциплинарной ответственности принимается соответствующей квалификационной коллегией судей.

Дисциплинарное взыскание в виде замечания может налагаться на судью при малозначительности совершенного им дисциплинарного проступка, если квалификационная коллегия судей придет к выводу о возможности ограничиться устным порицанием действий (бездействия) судьи.

Дисциплинарное взыскание в виде предупреждения может налагаться на судью за совершение им дисциплинарного проступка, если квалификационная коллегия судей придет к выводу о невозможности применения к судье дисциплинарного взыскания в виде замечания или если судья ранее подвергался дисциплинарному взысканию.

Дисциплинарное взыскание в виде досрочного прекращения полномочий судьи может налагаться на судью в исключительных случаях за существенное, виновное, несовместимое с высоким званием судьи нарушение положений Закона о статусе судей и (или) кодекса судейской этики, в том числе за нарушения совершенные при осуществлении правосудия, если такое нарушение повлекло искажение принципов судопроизводства, грубое нарушение прав участников процесса, свидетельствует о невозможности продолжения осуществления судьей своих полномочий и установлено вступившим в законную силу судебным актом вышестоящей судебной инстанции или судебным актом, принятым по заявлению об ускорении рассмотрения дела либо о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок.

Судья вправе комментировать действующее законодательство и судебную практику, читать лекции, преподавать, выступать по неюридическим вопросам, если это не умаляет авторитет судебной власти и не препятствует выполнению обязанностей по осуществлению правосудия и иных служебных обязанностей.

Судья не должен при совмещении основной работы с любой разрешенной ему законом деятельностью, в том числе носящей оплачиваемый

(возмездный) характер, совершать действия в ущерб правосудию. При решении вопроса о возможности заниматься такой деятельностью судье следует избегать контактов с лицами, которые могли бы оказать на него влияние в связи с находящимся в производстве суда делом.

При осуществлении правосудия следует соблюдать требования процессуального законодательства о порядке, сроках подготовки и назначения судебных заседаний.

Деловая обстановка судебных заседаний, четко организованная работа воспитывают у граждан чувство уважения к суду и его решениям. Поэтому каждое судебное заседание должно проводиться в назначенное время и в соответствии с процессуальным законодательством. При этом судье надлежит принимать меры к максимальному сокращению сроков составления судебных актов, не допуская снижения их качества.

В судебном заседании судья должен быть облачен в мантию.

Судье при исполнении полномочий по отправлению правосудия следует соблюдать культуру поведения в процессе. Недопустимы резкое или грубое обращение судьи с участниками процесса. Судья не должен проявлять высокомерия. Ему следует избирать вежливый и спокойный тон ведения судебного процесса, быть сдержанным, тактичным, с уважением, пониманием и терпением относиться к участникам судебного разбирательства и иным лицам, присутствующим в судебном заседании. Некорректное поведение граждан в здании суда или в судебном заседании не освобождает судью от обязанности быть тактичным, объективным и справедливым в отношении этих граждан.

Судья обязан вести судебный процесс таким образом, чтобы не допускать возможность возникновения повода для его отвода, поскольку обоснованный отвод судьи ведет к отложению рассмотрения дела, перераспределению нагрузки между судьями, нарушению сроков рассмотрения дела и в конечном итоге к умалению авторитета судебной власти.

Судья должен избегать личных общений с гражданами, а также с представителями организаций по вопросам, связанным с разбирательством в суде дел этих граждан и организаций, за исключением случаев, предусмотренных процессуальным законодательством. Судья не вправе давать советы и правовые консультации указанным лицам относительно их действий в судебном процессе.

Судья, проявляя объективность и беспристрастность, обязан с одинаковым вниманием относиться ко всем участникам судебного процесса, быть свободным от предубеждений социального, расового, национального, полового и религиозного характера. Он не должен допускать предвзятого отношения к лицам, участвующим в судопроизводстве по мотивам их имущественного или должностного положения, принадлежности к общественным объединениям, а также политических и иных убеждений, поведения в процессе. Сроки рассмотрения дел неразрывно связаны с правом на справедливое судебное разбирательство. В связи с этим неотъемлемой составляющей частью профессиональной этики судьи является соблюдение установленных законом процессуальных сроков рассмотрения судебных дел, жалоб и заявлений. Нарушение судьями без уважительных причин процессуальных сроков по делам свидетельствует о пренебрежении ими служебными обязанностями и судейской этикой. Судья не вправе делать публичные заявления, комментировать судебные решения, выступать в СМИ по существу дел, находящихся в производстве суда. Он не может препятствовать освещению деятельности суда представителями средств массовой информации.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Дайте понятие судебной власти и перечислите ее основные признаки.
2. Дайте понятие судопроизводства и его основные принципы.
3. Назовите структурные элементы судебной системы в Российской Федерации.
4. Какими нормативными правовыми актами учреждены суды в Российской Федерации и в чем особенности компетенции и правового положения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ?
5. Какие требования предъявляются к кандидату на должность судьи в Российской Федерации?
6. Дайте характеристику правовому положению судей в Российской Федерации.
7. Какие гарантии правового положения судей установлены государством и каково их значение?

■ ГЛАВА 15. Местное самоуправление в Российской Федерации

- ♦ Понятие и особенности системы местного самоуправления в Российской Федерации
- ♦ Виды актов, принимаемых органами и должностными лицами местного самоуправления
- ♦ Особенности конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц, осуществляющих местное самоуправление

15.1. Понятие, основы и система местного самоуправления в Российской Федерации

В Конституции РФ местное самоуправление провозглашается одной из основ конституционного строя России. Местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации (ст. 12).

Понятие «местное самоуправление» закреплено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о местном самоуправлении).

Местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Выделяются следующие *структурные элементы*, которые в своей совокупности составляют понятие «*основы местного самоуправления*»:

правовые основы; территориальные основы; экономические основы; финансовые основы.

Правовые основы – положения Конституции РФ, федеральные, региональные, муниципальные нормативные акты, в которых содержатся нормы права, регулирующие общественные отношения, возникающие при осуществлении местного самоуправления, а также порядок организации и деятельности местного самоуправления.

Положения ст. 12, 72 и гл. 8 Конституции РФ, фиксирующие основы местного самоуправления, развиваются в Законе о местном самоуправлении, в котором более подробно закрепляются правовые, территориальные, экономические, финансовые основы местного самоуправления.

Российская Федерация является участником ряда международно-правовых договоров, определяющих основные требования к организации местного самоуправления. К ним относятся Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. и Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 г.

Отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих регулируются Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Нормы права, касающиеся вопросов местного значения, содержатся также в нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных правовых актах.

В конституциях (уставах) и законах субъектов РФ конкретизируется федеральное законодательство с учетом особенностей организации местного самоуправления в конкретных регионах.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Основным нормативным правовым актом на уровне местного самоуправления является *устав муниципального образования*, определяющий круг вопросов, которые решает данное муниципальное образование, территорию муниципального образования, органы местного самоуправления, их название, структуру, порядок формирования. Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или непосредственно населением, после чего подлежит государственной регистрации.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории России. **В основе территориальной организации местного самоуправления** лежит поселенческий принцип: муниципальное образование всегда создается там, где живут люди и есть поселение.

Согласно ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Закон о местном самоуправлении устанавливает, что местное самоуправление осуществляется: в городских поселениях; сельских поселениях; муниципальных районах; городских округах; на внутригородских территориях городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. Наделение муниципальных образований статусом соответствующего поселения осуществляется законами субъектов РФ.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по инициативе населения,

органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти.

Возможно также:

- *преобразование муниципальных образований* (т.е. объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса);
- *упразднение поселений* (допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении);
- *создание вновь образованных поселений на межселенных территориях* (по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ, федеральных органов государственной власти).

Территорию местного самоуправления составляют: земли жизни населения, прилегающие земли, свободные территории; земли общего пользования (дороги, улицы, площади); рекреационные земли (зоны отдыха, парки, санатории, стадионы, заповедники); земли для развития поселения.



Население муниципального образования независимо от численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

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.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Особенности правового регулирования связаны с созданием муниципальных образований (в определенных случаях создаются самостоятельные муниципальные образования или они становятся частью другого муниципального образования), а также с ограничением местного самоуправления (приграничные территории, закрытые административно-территориальные образования, наукограды, инновационные центры и др.).

Так, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами; особенности осуществления местного самоуправления на данных территориях устанавливаются Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

Городскими округами являются также наукограды, особенности осуществления местного самоуправления в которых устанавливаются Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» устанавливаются Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

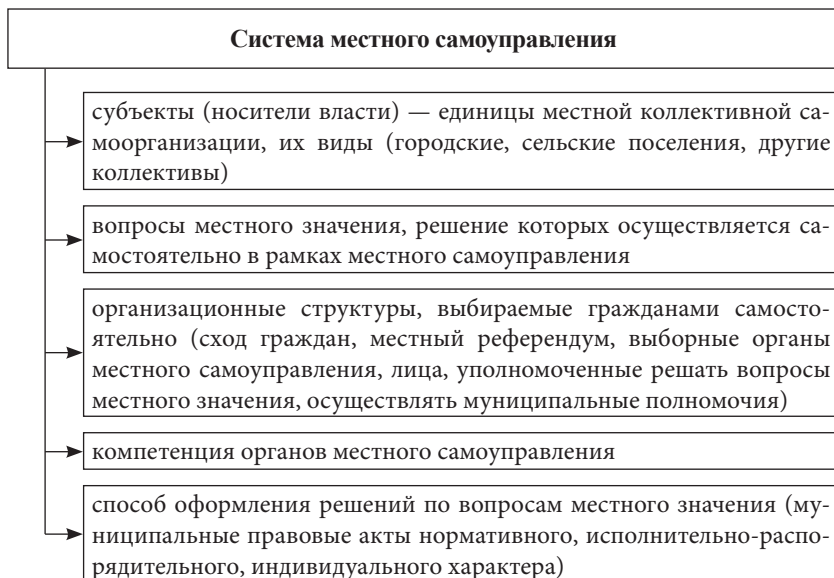
Экономическую основу местного самоуправления составляют: муниципальная собственность; местные финансы; имущество, которое находилось в собственности государства и впоследствии было передано органам местного самоуправления.

Финансовую основу местного самоуправления составляют местные финансы — денежные средства, которые используются при решении вопросов местного значения. Местные финансы состоят из средств местного бюджета, а также государственных и муниципальных ценных бумаг. Органы местного самоуправления формируют бюджет за счет местных налогов и сборов. В местный бюджет поступают также средства из федерального бюджета и из бюджетов субъектов РФ в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, а также дотаций и субсидий.

Система местного самоуправления есть организация муниципальной власти (см. схему 19).

Схема 19

Система местного самоуправления



Субъект муниципальной власти — местное сообщество (местный коллектив), характеризующийся в силу объективных закономерностей расселения, проживания, хозяйствования и социально-культурной деятельности относительной самостоятельностью.

В Российской Федерации субъектами муниципальной власти являются поселения (городские, сельские), муниципальные районы, городские округа, внутригосударственные и муниципальные образования в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Содержанием любого муниципального образования служит наличие местного коллектива, способного решать вопросы общественной жизни.

15.2. Принципы, гарантии и функции местного самоуправления в Российской Федерации

Согласно Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). Общие принципы организации системы органов местного самоуправления устанавливаются федеральным законом (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Закон о местном самоуправлении не предусматривает перечня принципов местного самоуправления, однако определяет **общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации**, а также государственные гарантии его осуществления, среди которых можно выделить следующие: признание и гарантированность местного самоуправления; законодательное регулирование местного самоуправления в Российской Федерации при приоритете федеральных законов; самостоятельность местного самоуправления; активная роль населения в осуществлении местного самоуправления; открытость и гласность в деятельности местного самоуправления; стабильность территорий

муниципальных образований; комплексный характер компетенции местного самоуправления, включающей не только вопросы местного значения, но и отдельные государственные полномочия; обеспечение финансово-экономических гарантий местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления.

Функции местного самоуправления — это основные направления деятельности муниципального образования, которые зависят от тех целей и задач, которые ставит перед собой орган местного самоуправления.

Учитывая большую роль местного самоуправления в решении вопросов местного значения и осуществления власти народом, можно выделить следующие **основные функции местного самоуправления**:

- обеспечение участия населения в вопросах местного значения, что значит предоставление местным самоуправлением реальной возможности населению самостоятельно осуществлять власть на той территории, где оно проживает, решать вопросы местного значения;
- управление муниципальной собственностью, финансами местного самоуправления;
- обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
- обеспечение удовлетворения потребностей местного населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- охрана общественного порядка;
- защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами.

В Российской Федерации обеспечиваются **конституционные гарантии осуществления местного самоуправления**, которое находится под особой правовой защитой государства (ст. 133 Конституции РФ): право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; запрещается ограничение кем бы то ни было прав

местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Право на судебную защиту является весьма значимой юридической гарантией местного самоуправления, поскольку направлено на обеспечение эффективного решения установленных законодательством вопросов местного значения, а также на защиту прав местного самоуправления, под которыми следует понимать право муниципальных образований в лице их органов обращаться в суд не только за защитой своих прав, но и прав и интересов населения соответствующего муниципального образования, а также право граждан на обращение в суд за защитой своих прав на местное самоуправление.

Российское законодательство предусматривает различные *способы судебной защиты, из которых наиболее значимыми и эффективными в сфере местного самоуправления являются:*

- оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на осуществление местного самоуправления;
- оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти;
- разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Конституционные гарантии местного самоуправления получили развитие в федеральных законах, в которых устанавливаются конкретные права местного самоуправления. При этом законы субъектов РФ не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления и ограничивать права местного самоуправления, определенные Конституцией РФ и федеральными законами.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов и должностных лиц

местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Нарушения прав местного самоуправления затрагивают интересы не только органов местного самоуправления, но и всех граждан, проживающих на территории муниципального сообщества, поэтому обращаться с заявлениями в суд может любой гражданин, проживающий на данной территории. Обжаловаться могут как индивидуальные правовые, так и нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. В случае если суд установит, что оспариваемый акт нарушает установленные законами права местного самоуправления, он в целом или в отдельной его части признается недействительным.

Местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Если увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления происходит в результате государственных решений, принятие которых не зависит от органов местного самоуправления, то потери должны компенсироваться государственными органами, принявшими эти решения. Орган местного самоуправления вправе отказаться от государственных полномочий по причине ненадлежащего финансирования.

Существенная гарантия прав местного самоуправления — запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

15.3. Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов РФ, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — законами субъектов РФ, если это не противоречит федеральным законам. Наделение органов местного самоуправления отдельными государст-

венными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают определенными полномочиями.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

В целях решения вопросов местного значения *органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:*

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей.

6) осуществляют деятельность в сфере организации теплоснабжения и в сфере водоснабжения;

7) осуществляют организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного

органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

8) принимают и организывают выполнение планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

9) разрабатывают и утверждают программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, требования к которым устанавливаются Правительством Российской Федерации;

10) учреждают печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

11) осуществляют международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

12) организуют профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

13) утверждают и реализуют муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных

законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

15.4. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: юридическая природа и виды

Решения органов местного самоуправления (муниципальные правовые акты) являются обязательными на соответствующей территории местного самоуправления в силу того, что жители соответствующей территории сами участвуют в их принятии. Государство только гарантирует конституционность данных решений и не ставит своей задачей организацию их исполнения. В то же время органы государственной власти в различных организационных формах, в первую очередь через законодательные установления, систему исполнительной и судебной власти, гарантируют исполнение решений органов местного самоуправления.

Муниципальный правовой акт – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования к полномочиям органов и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Правовой инициативой в органах местного самоуправления, т. е. правом внесения проектов правовых актов либо предложений по их разработке и принятию, обладают глава местного самоуправления, постоянные комиссии представительного органа местного самоуправления, депутаты, глава местной администрации, органы территориального общественного самоуправления; председатель суда, прокурор данного муниципального образования; группы граждан, обладающие избирательным правом, числом не менее, чем определено в уставе муниципального образования.

К муниципальным правовым актам относятся прежде всего уставы городов, районов, поселков, других муниципальных образований.

Устав — основной нормативный правовой акт муниципального образования, в котором определяются (ст. 44 Закона о местном самоуправлении):

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Он подлежит государственной регистрации. Федеральный закон устанавливает единственное основание для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования — противоречие его Конституции и законам РФ, законам субъекта РФ. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

! Акт государственной регистрации устава муниципального образования является обязательной стадией нормотворческого процесса, следующей за принятием устава и предшествующей его опубликованию (обнародованию).

Устав муниципального образования вступает в силу после официального опубликования (обнародования).

К *муниципальным правовым актам* относятся также правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления по вопросам своего ведения. Наименования и виды таких актов, полномочия по их изданию, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ. Правовые акты, как правило, принимаются в форме решений, постановлений, распоряжений.

Вопросы и задания для проверки знаний

1. Раскройте понятие «местное самоуправление».
2. Раскройте особенности системы местного самоуправления в Российской Федерации.
3. Перечислите вопросы местного значения по российскому законодательству.
4. Охарактеризуйте особенности конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации.
5. Назовите правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления в Российской Федерации.

■ Литература

Основная литература

Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. В 2-х т. 2-е изд. М., Издательство «Норма». 2006.

Конституционное право Российской Федерации / Под ред. Н. В. Витрука. М., 2011.

Конституционное право. Учебник для бакалавров / Под ред. В. И. Фадеева. М., 2012.

Конституция в XXI веке. Сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма, 2011.

Лазарев Л. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2008.

Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С. Конституционное право России: Учебник. М., 2012.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. 4-е изд. М., 2009.

Нудненко Л. А. Конституционное право России. М.: Издательство Юрайт, 2011.

Стрекозов. Конституционное право России. 4-е изд., пер. и доп. Учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2013.

Умнова И. А., Алешкова И. А. Конституционное право России. М.: Издательство Юрайт, 2011.

Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М., Норма. 2013.

Дополнительная литература

Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999.
Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-изд. М., 2000.

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

Алешкова И. А., Власова Т. В. Судебная власть в системе разделения властей в Российской Федерации: современное понимание // Российский судья. 2012. № 8.

Алешкова И. А., Марокко Н. А. Предупредительная (профилактическая) и воспитательная функция судебной власти: современное понимание // Российский судья. 2013. № 5.

Алешкова И. А. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: правовая природа и формы их осуществления // Российский судья. 2013. № 8.

Алешкова И. А., Дудко И. А. Судебная власть и общественная мнение // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2013. № 8.

Андреева Г. Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010.

Безруков А. В. Правовая природа конституции в федеративном государстве // Право и политика. 2003. № 4.

Виноградов В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2000.

Витрук Н. В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы международной научной конференции / Под ред. Н. В. Витрука и Л. А. Нудненко. Т. 1. М., 2009.

Витрук Н. В. Конституционный принцип «верности федерации» в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.

Витрук Н. В. Верность Конституции. М.: РАП, 2008.

- Витрук Н. В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008.
- Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2009.
- Гранкин И. В.* Парламентское право России. М., 2011.
- Ершов В. В., Ершов В. В.* Конституция Российской Федерации как фундаментальный нормативный правовой акт, содержащий основополагающие принципы и нормы российского права, подлежащие прямому применению // Российское правосудие. 2009. № 2.
- Ершов В. В.* Суд в системе органов государственной власти // Российское правосудие. 2006. № 1.
- Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М., 2000.
- Избирательное право России. Учебник 2-е издание / Под ред. В. О. Лучина. М., 2010.
- Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001.
- Кондрашев А. А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011
- Кондрашев А. А.* Особенности современного формирования политической системы России в контексте характеристики государственного режима // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5.
- Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004.
- Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001.
- Кутафин О. Е.* Источники конституционного права. М., 2002.
- Кутафин О. Е.* Российское гражданство. М., 2003.
- Кутафин О. Е.* Российская автономия. М., 2007.
- Кутафин О. Е.* Глава государства. М., 2012
- Михалева Н. А.* Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) М., 2010.
- Нарутто С. В.* Обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 2011.
- Овсепян Ж. А.* Гражданство в России. Ростов-н/Д., 2008.
- Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации: конституционная и политическая практика. М., 1996.

Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.

Умнова И. А., Алешкова И. А. Система государственной власти субъектов Российской Федерации: актуальные проблемы правового регулирования и практика конституционного правосудия // Государство и право. 2007. № 10.

Умнова И. А., Алешкова И. А., Дуэль В. М. Гуманитарные принципы в системе источников права: международно-правовое и конституционное измерения в странах Европы // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2012. № 2.

Умнова И. А., Алешкова И. А., Власова Т. В. Цель и задачи судебной власти как ветви государственной власти: современное понимание // Наука и образование: хозяйство и экономика, предпринимательство, право и управление. 2013. № 3.

Хабриева Т. Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.

Чиркин В. Е. О понятии «ветвь государственной власти» // Право и политика. 2003. № 4.

Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2002.

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

Учебное издание

Умнова Ирина Анатольевна,
Алешкова Ирина Александровна,
Сафонов Владимир Евгеньевич,
Миряшева Екатерина Владимировна,
Марокко Надежда Александровна

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник
для факультета непрерывного образования
(средних учебных заведений)

Редактор *О. В. Лужина*
Корректор *Л. А. Запылаева*
Оформление: *Т. Б. Егорова*
Верстка: *А. А. Грач*

Подписано в печать 22.11.2013. Формат 60×90 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. 24. Тираж 150 экз. (доп. тираж).

Российская академия правосудия
117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69а

Отпечатано ООО «Атлант-С»
www.atlant-c.ru
+7 (495) 796-60-96