

В. Г. Стрекозов

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

### УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

4-е издание, переработанное и дополненное

Допущено УМО по юридическому образованию вузов Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 030501 (021100) «Юриспруденция»

Москва • Юрайт • 2012

*Автор:*

Стрекозов Владимир Георгиевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда РФ в отставке.

*Рецензенты:*

Лазарев Б. М. — доктор юридических наук, профессор;

Старое Б. М. — доктор юридических наук, профессор.

**Стрекозов, В. Г.**

**Конституционное право России** : учебник для бакалавров / В. Г. Стрекозов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2012.— 316 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.

Рассмотрены нормы конституционного права, регулирующие наиболее важные и принципиальные общественные отношения, связанные с организацией основ конституционного строя, взаимоотношениями государства и личности, федеративным устройством, порядком формирования и деятельностью системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Учебник подготовлен в соответствии с программой курса «Конституционное право России», изучаемого в высших и средних юридических учебных заведениях. Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для студентов вузов, обучающихся по направлениям и специальностям 030900 «Юриспруденция», 030505 (023100) «Правоохранительная деятельность», 030502 (250600) «Судебная экспертиза», 050402 (032700) «Юриспруденция (учитель права)», 030500 (521400) «Юриспруденция (бакалавр)», а также для аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений. Он может быть использован также преподавателями средних специальных учебных заведений и школ для обеспечения изучения соответствующих учебных дисциплин.

### Оглавление

Принятые сокращения

Предисловие

#### **Глава 1. Конституционное право как отрасль национального права России**

1.1. Понятие и предмет конституционного права

1.2. Конституционно-правовые нормы и отношения

- 1.3. Источники конституционного права
- 1.4. Конституционно-правовая ответственность
- 1.5. Место конституционного права в системе права России
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 2. Наука конституционного права России**

- 2.1. Понятие и предмет науки
- 2.2. История развития науки
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 3. Основные положения учения о конституции**

- 3.1. Понятие и сущность Конституции как основного закона государства
- 3.2. Основные этапы развития Конституции в России
- 3.3. Основные принципы и юридические свойства Конституции РФ
- 3.4. Толкование Конституции РФ
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 4. Основы конституционного строя России**

- 4.1. Понятие основ конституционного строя
- 4.2. Содержание основ конституционного строя
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 5. Суверенитет народа и формы его осуществления**

- 5.1. Демократическое государство — основная форма реализации полновластия народа
- 5.2. Конституционное регулирование деятельности общественных объединений
- 5.3. Правовое регулирование организации и деятельности политических партий
- 5.4. Институты непосредственной демократии
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 6. Конституционно-правовой статус личности в России**

- 6.1. Понятие и принципы правового статуса человека и гражданина
- 6.2. Конституционно-правовое регулирование российского гражданства
- 6.3. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства
- 6.4. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 7. Система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина**

- 7.1. Понятие, основные свойства и классификация конституционных прав, свобод и обязанностей
- 7.2. Личные права и свободы человека
- 7.3. Содержание политических прав и свобод
- 7.4. Социально-экономические права и свободы человека и гражданина
- 7.5. Конституционные обязанности граждан
- 7.6. Основные гарантии реализации прав и свобод
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 8. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации**

## **Глава 9. Конституционные основы федеративного устройства России**

- 9.1. Понятие, сущность и принципы национально- государственного устройства
- 9.2. Россия — суверенное федеративное государство
- 9.3. Конституционно-правовой статус республик в составе РФ
- 9.4. Статус краев, областей, городов федерального значения
- 9.5. Статус автономной области и автономных округов
- 9.6. Административно-территориальное устройство субъектов РФ. Федеральные округа
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 10. Конституционная система органов государственной власти в России**

- 10.1. Понятие и система государственных органов
- 10.2. Принципы деятельности государственных органов
- Контрольные вопросы и задания

## **Глава 11. Избирательная система и референдум в России**

- 11.1. Понятие избирательной системы
- 11.2. Основные принципы избирательного права
- 11.3. Порядок организации выборов
- 11.4. Правовое регулирование референдумов

Контрольные вопросы и задания

## **Глава 12. Президент Российской Федерации**

- 12.1. Порядок избрания Президента РФ
- 12.2. Конституционно-правовой статус Президента РФ
- 12.3. Основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ

Контрольные вопросы и задания

## **Глава 13. Федеральное собрание Российской Федерации**

- 13.1. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания
- 13.2. Совет Федерации
- 13.3. Государственная Дума
- 13.4. Законодательный процесс

Контрольные вопросы и задания

## **Глава 14. Правительство Российской Федерации**

- 14.1. Место Правительства РФ в системе органов государственной власти
- 14.2. Состав и порядок формирования Правительства РФ
- 14.3. Полномочия Правительства РФ
- 14.4. Система и компетенция министерств и ведомств

Контрольные вопросы и задания

## **Глава 15. Органы государственной власти в субъектах Российской Федерации**

15.1. Конституционно-правовые основы статуса органов государственной власти в субъектах РФ

15.2. Органы законодательной (представительной) власти в субъектах РФ

15.3. Органы исполнительной власти в субъектах РФ

Контрольные вопросы и задания

## **Глава 16. Конституционные основы организации судебной власти в России**

16.1. Система и принципы деятельности органов правосудия

16.2. Правовой статус Конституционного Суда РФ

Контрольные вопросы и задания

## **Глава 17. Местное самоуправление**

17.1. Понятие и система местного самоуправления

17.2. Основные полномочия органов местного самоуправления

17.3. Конституционные гарантии осуществления местного самоуправления

Контрольные вопросы и задания

Список литературы

## **Принятые сокращения**

### **1. Нормативные правовые акты**

Конституция РФ, Конституция, Конституция 1993

Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ)

ВК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноя 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 200 № 230-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

КТМ РФ — Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

СК РФ — Семейный кодекс Российской Федерации 30 декабря 2001 г. № 223-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ

## **2. Прочие сокращения**

гл. — глава (-ы)

КНДР — Корейская Народно-Демократическая Республика

КП РСФСР — Коммунистическая партия Российской Советской Федеративной Социалистической Республики

КПСС — Коммунистическая партия Советского Союза ООН — Организация Объединенных Наций п. — пункт (-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СНГ — Содружество Независимых Государств

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

США — Соединенные Штаты Америки ч. — часть (-и)

СФРЮ — Социалистическая Федеративная Республика Югославия

ФРГ — Федеративная Республика Германия ЧССР — Чешская Советская Социалистическая Республика

## **Предисловие**

Конституционное право России является одной из основных теоретико-правовых дисциплин, изучаемых студентами высших юридических учебных заведений, и представляет собой ведущую отрасль системы права РФ. Нормы конституционного права регулируют наиболее важные и принципиальные общественные отношения, связанные с организацией основ конституционного строя, взаимоотношениями государства и личности, федеративным устройством, порядком формирования и деятельностью системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предлагаемый вниманию читателя учебник в соответствии с программами и тематическими планами изучения курса конституционного права призван способствовать уяснению будущими правоведами:

- содержания, места и роли этой важнейшей отрасли права в правовой системе современного Российского государства;
- сущности и основных этапов развития Конституции РФ, ее юридических свойств;
- понятия и содержания основ конституционного строя РФ;
- правового положения человека и гражданина в нашем государстве;
- системы органов государственной власти в Российской Федерации, их структуры и организации деятельности;
- конституционных основ местного самоуправления.

Учебник подготовлен на основе Конституции, законодательных актов, принятых в ее развитие, решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ, а также практики деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В учебник включены также некоторые положения из конституционных актов зарубежных стран.

Сравнительный анализ этих положений с соответствующими положениями Конституции поможет усвоению основных понятий, норм и институтов конституционного права.

В учебник включен список литературы, содержащий комментарии к Конституции РФ и законам, содержащим нормы конституционного права, перечень учебников и учебных пособий, монографических работ отечественных и зарубежных авторов по конституционной проблематике. В конце каждой главы содержится перечень контрольных вопросов, позволяющих самостоятельно проверить качество усвоения изложенного материала.

В результате изучения данных материалов студент должен:

- **знать** содержание и сущность положений Конституции РФ и смежных законодательных актов, конкретизирующих конституционные институты и понятия;

- **уметь** применять изученный материал в процессе работы на разных должностях в правоохранительных органах, органах государственной власти и управления, а также в органах местного самоуправления;

- **владеть** навыками анализа конституционных положений, их взаимосвязью с законодательными актами в делах установления конституционности правовых актов и их применения.

## **Глава 1**

### **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ**

#### **1.1. Понятие и предмет конституционного права**

Конституционное право — одна из отраслей правовой системы РФ. Понятие этой отрасли определяется исходя из общепринятого понятия права как совокупности обще- обязательных норм (правил поведения), установленных и hi санкционированных государством, исполнение которых обеспечивается государством, в том числе и методами принуждения.

Право любого государства едино по своей сущности, содержанию и функциям. Вместе с тем правовая система подразделяется на отрасли права, каждая из которых представляет собой относительно самостоятельную часть правовой системы, совокупность правовых норм, регулирующих группу качественно однородных общественных отношений. К основным отраслям российского права относятся: конституционное, административное, финансовое, гражданское, гражданское процессуальное, земельное, трудовое, уголовное, уголовно- процессуальное, семейное, экологическое и др.

Отраслевая дифференциация правовой системы обусловлена широтой и многообразием общественных отношений, регулируемых правовыми нормами, а также практикой правоприменительной деятельности. Для юридического анализа и правовой оценки той или иной ситуации необходимо прежде всего уяснить, нормами какой отрасли права регулируются данные общественные отношения. Деление права на отрасли помогает изучению права, совершенствованию правовых актов.

В юридической науке основными критериями деления права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования. Первый составляют качественно однородные общественные отношения, на которые направлено воздействие группы норм той или иной отрасли права. Под вторым понимаются специфические приемы, способы воздействия на общественные отношения со стороны государства (его органов) с помощью правовых норм.

Следовательно, для уяснения понятия «конституционное право» необходимо определить его предмет и метод.

**Предметом конституционного права** как отрасли права являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и регулированием:

- основ конституционного строя РФ, суверенитета народа и форм его осуществления, принципов государственного устройства и разделения властей, социального и светского характера государства, идеологического многообразия, верховенства Конституции в государстве;

- взаимоотношений государства и личности, правовых основ статуса российских граждан, лиц без гражданства и иностранных граждан, находящихся на территории России, прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации;

- федеративного устройства РФ, состава и компетенции ее субъектов, исключительной компетенции РФ и предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, верховенства федеральных законов над правовыми актами субъектов РФ и т.д.;

- организации и функционирования системы высших органов РФ: Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, органов судебной власти, а также органов местного самоуправления.

**Метод правового регулирования конституционного права** многоаспектен, что обусловлено многообразием содержания и сложным характером общественных отношений, объединяемых предметом конституционного права.

Понимая под методом совокупность специфических приемов, способов, средств воздействия на участников этих отношений, можно выделить наиболее существенные из них.

Способом воздействия государства на общественные отношения, составляющие предмет конституционного права, является наделение одной из сторон государственно-властными полномочиями. Такой метод регулирования получил в юридической науке наименование «метод властеотношений». Соответственно на другую сторону (стороны) этих отношений возлагается обязанность подчиняться велениям стороны, наделенной такими полномочиями.

Разновидностью способов воздействия государства на общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, является установление конкретных прав и обязанностей участников отношений (организация выборов, деятельность депутатов, реализация компетенции государственными органами и др.).

Методу регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, свойствен политико-правовой характер регулирования (закрепление в Конституции положений программного характера, моральных принципов, категорий общественных идеалов и т.д.).

Метод конституционного права использует и такие классические способы воздействия на участников общественных отношений, как дозволение, запрет, возложение обязанностей, установление равенства сторон в отношениях.

Таким образом, определив предмет конституционного права и особенности его метода, можно сформулировать понятие «конституционное право как отрасль российского права».

**Конституционное право** — ведущая отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, установленных (санкционированных) государством, в которых закреплены основы конституционного строя РФ, взаимоотношений государства и личности, федеративного устройства, организации и деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления.

## 1.2. Конституционно-правовые нормы и отношения

**Нормы конституционного права** — это правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.

Для них характерны все признаки норм иных правовых отраслей: общеобязательность, установление государством, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами и т. д.

Вместе с тем нормам конституционного права присущ ряд особенностей. Они:

- регулируют наиболее важные, коренные общественные отношения;
- устанавливают правила поведения в самом общем виде, без детализации, конкретизации;
- устанавливают общие правила и принципы, отдельные из которых носят программный характер;
- носят учредительный характер, являются основополагающими для норм других отраслей права;

- имеют особый механизм реализации — через конкретные нормы других отраслей права, что не исключает возможности прямого применения конституционных норм;

- регулируют поведение специфических субъектов. Кроме граждан, юридических лиц, общественных объединений, должностных лиц, субъектами конституционного права являются народ, государство, национально-государственные образования, нации и народности, избирательные объединения и др.

Нормы конституционного права имеют **структурные особенности**. Если правовые нормы других отраслей, как правило, состоят из трех структурных элементов: гипотезы (условие, при котором применяется данное правило поведения), диспозиции (само правило поведения) и санкции (указания на последствия неисполнения обязанности), то статьи нормативно-правовых актов, имеющих нормы конституционного права, формулируются, как правило, в виде диспозиции и гипотезы, а санкции содержатся в законодательных актах иных правовых отраслей (уголовного, административного и т.д.).

Нормы конституционного права можно подразделить на группы, т.е. классифицировать. Эта **классификация** может быть произведена по различным признакам, критериям.

В зависимости **от объекта правового регулирования**:

- нормы конституционного права можно разделить на следующие группы:
- закрепляющие и регулирующие основы конституционного строя РФ (гл. 1 Конституции);
- устанавливающие правовой статус личности, права и свободы человека и гражданина (гл. 2 Конституции, законодательные акты о гражданстве Российской Федерации, о статусе иностранных граждан);
- закрепляющие федеративное устройство государства (гл. 3 Конституции);
- регулирующие порядок образования и деятельности системы органов государственной власти (гл. 4—8 Конституции, законодательство о выборах, о статусе депутата и др.).

**По характеру содержащихся предписаний** нормы конституционного права классифицируют:

- на уполномочивающие (ст. 20, 83 Конституции);
- обязывающие (ст. 58, 59 Конституции);
- запрещающие (ст. 13 Конституции).

**По степени определенности содержащихся предписаний** различают нормы:

- императивные (ст. 72 Конституции);
- диспозитивные (ст. 66 Конституции).

**По юридической силе** (форме закрепления) нормы подразделяют:

- на конституционные (обладающие высшей юридической силой);
- содержащиеся в иных законодательных актах.

В юридической литературе встречаются и другие критерии классификации норм конституционного права и соответствующие им виды конституционно-правовых норм: общие и специальные, федеративные и субъектов РФ и др.

Нормы конституционного права могут быть объединены в правовые **институты** по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений, имеющих относительную обособленность. Таковыми являются институт гражданства, институт избирательного права и др.

Общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права, являются **конституционно-правовыми отношениями**.

Для общественных отношений вообще и для правоотношений и частности характерно наличие как минимум двух сторон отношений, именуемых субъектами. **Субъектами** правоотношений могут быть как индивиды, так и организации, органы, социальные общности. **Субъектами** конституционно-правовых отношений выступают:

- народ (проведение референдумов, выборов в высшие органы РФ и органы субъектов РФ);

- Российское федеративное государство; субъекты РФ — республики, края, области, города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург), автономная область, автономные округа;

- административно-территориальные единицы — районы, города, районы в городах, городские и муниципальные округа, префектуры, поселки, села;

- государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти;

- органы местного самоуправления;

- Президент РФ — глава государства;

- главы субъектов РФ;

- общественные объединения граждан — партии, общественные организации, движения, комитеты и т. д.;

- депутаты представительных органов государственной власти;

- комиссии и комитеты органов законодательной власти;

- избирательные комиссии;

- граждане Российской Федерации;

- иностранцы и лица без гражданства (прием в российское гражданство).

Конституционно-правовые отношения, как и любые другие правоотношения, возникают, изменяются либо прекращаются в связи с определенными обстоятельствами, условиями, именуемыми **юридическими фактами**. Из курса теории государства и права известно, что в зависимости от отношения к воле людей юридические факты подразделяются на события и действия. **События** — это явления, не зависящие от воли человека. Под **действиями** понимаются юридические факты, которые происходят по воле людей. Так, ходатайство верховного органа народного представительства о приеме данного государства в состав Российской Федерации является действием, порождающим возникновение конституционно-правовых отношений между РФ и ее субъектом.

Событиями, как юридическими фактами, могут являться, например, рождение и смерть человека, которые влекут за собой возникновение или прекращение конституционно-правовых отношений гражданства, пользование конституционными правами и свободами.

Круг конституционно-правовых отношений весьма широк. В целях более глубокого изучения их можно условно классифицировать на отдельные группы. Критериями такой классификации являются те же признаки, что и при классификации норм конституционного права. Наиболее распространенный в юридической науке критерий классификации — субъект конституционно-правовых отношений.

И в зависимости от субъектов все эти отношения могут быть подразделены на группы, одной из сторон в которых являются перечисленные выше субъекты.

Конституционно-правовые отношения **классифицируют по целевому назначению** (правоустановительные, правоохранительные), **по времени действия** (срочные, постоянные) и др.

### 1.3. Источники конституционного права

Под источником конституционного права (в юридическом смысле) понимаются юридические формы, способы выражения правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие по своему содержанию предмет государственного конституционного права.

Источниками российского конституционного права являются законодательные и иные правовые акты, которые содержат нормы конституционного права. К ним относятся:

1. **Конституция РФ** — главный источник конституционного права. Конституция — основной закон любого государства. Ее нормы регулируют наиболее важные, коренные общественные отношения, обладают высшей юридической силой. Это означает, что никакой другой законодательный акт не может противоречить положениям Конституции, а в случае коллизии действуют нормы конституционные.



Конституция РФ составляет правовую основу, фундамент действующего законодательства. В соответствии с ней строится вся нормотворческая деятельность в государстве. Вместе с тем она является актом прямого действия и применения на всей территории РФ.

2. **Конституции республик**, находящихся в составе Российской Федерации, принимаются высшими органами законодательной власти республики или референдумом. Конституция республики не может противоречить Конституции. Имеет с тем республиканские конституции учитывают особенности этих субъектов РФ, так как вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики обладают всей полнотой государственной власти.

3. **Уставы**, регламентирующие статус других субъектов РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов относятся к числу источников конституционного права и принимаются законодательными органами соответствующих субъектов.

Конституция РФ предусматривает возможность принятия федерального закона об автономной области и автономном округе по представлению законодательных и исполнительных органов этих субъектов РФ (п. 3 ст. 66).

4. **Законы РФ.** Конституция устанавливает существование двух видов законов: федеральные конституционные законы и федеральные законы. Они различаются по юридической силе, предметам ведения, порядку принятия и особенностям применения в их отношении отлагательного вето Президента РФ.

**Федеральные конституционные законы** принимаются по вопросам, предусмотренным самой Конституцией, в особом усложненном порядке, установленном ст. 108 Конституции. Федеральным конституционным законом регулируются: порядок введения и режима чрезвычайного положения (ст. 56); принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, изменение статуса субъектов (ст. 65, 66); утверждение, описание и порядок использования государственных символов России (ст. 70); назначение и проведение референдумов (ст. 84); определение режима военного положения (ст. 87); введение чрезвычайного положения на территории страны или в отдельных ее местностях (ст. 88); назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека (ст. 103); определение порядка деятельности Правительства РФ (ст. 114); установление судебной системы (ст. 118), а также закрепление порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов (ст. 128); установление оснований и порядка созыва Конституционного Собрания (ст. 135).

**Федеральные законы** в соответствии со ст. 105 Конституции принимаются Государственной Думой и одобряются Советом Федерации, подписываются и обнародуются Президентом РФ. Основной круг вопросов, подлежащих регулированию федеральными законами, определен самой Конституцией в более чем 40 статьях.

Так, регулированию федеральными законами подлежат: — ответственность за захват власти или присвоение властных полномочий (ст. 3);

- порядок приобретения и прекращения гражданства России (ст. 6);
- установление перечня сведений, составляющих государственную тайну (ст. 29);
- установление условий и порядка пользования землей (ст. 86);
- регламентирование судопроизводства (ст. 47, 49, 80, 51);
- утверждение оснований ограничения прав и свобод (ст. 55);
- определение порядка несения военной или альтернативной службы (ст. 59);
- вопросы двойного гражданства (ст. 62);
- вопросы отношений автономных округов с краем или областью (ст. 66);
- установление статуса столицы — г. Москвы (ст. 70);
- установление системы налогов, взимаемых в федеральный бюджет (ст. 75);
- определение порядка выборов Президента РФ (ст. 81);
- закрепление статуса Совета Безопасности (ст. 83);

- установление порядка формирования Совета Федерации и порядка выборов депутатов Государственной Думы (ст. 96);
- установление состава и порядка деятельности Счетной палаты (ст. 101);
- установление статуса судей (ст. 121—124);
- определение полномочий и порядка деятельности прокуратуры (ст. 129) и др.

Конституция РФ закрепляет порядок принятия федеральных конституционных законов (ст. 108) и принятия федеральных законов (ст. 105–107).

В Конституции установлено также верховенство федеральных законов над всеми иными актами государственных органов, а также над законами субъектов РФ.

Принципиальный характер имеет также положение, сформулированное в ст. 15 Конституции, об обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы.

Для характеристики законов как источников конституционного права важное значение имеют положения Конституции о том, что законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Эти вопросы урегулированы в Федеральном законе от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции, а федерального конституционного закона — день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией.

Законы подлежат опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ. Их официальным опубликованием считается первая публикация полного текста в «Российской газете» и Собрании законодательства РФ. Закон вступает в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после официального опубликования, если самим законом не установлен иной порядок вступления в силу.

Конституционный Суд РФ в постановлении о толковании ст. 136 Конституции указал на существование еще одного вида законов, прямо не предусмотренного законодательством, — Закона РФ о поправках к Конституции. Действие такого Закона РФ носит временный характер — до внесения соответствующей поправки в текст Конституции.

**5. Указы и распоряжения Президента РФ,** главы государства. Обладая широкими полномочиями, Президент РФ реализует свою компетенцию путем издания указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ. В ст. 90 Конституции подчеркивается, что указы и распоряжения не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

В Конституции предусмотрено также, что указы Президента РФ о введении военного положения и введении чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации (ст. 102).

Согласно ст. 125 Конституции соответствие указов и распоряжений Президента РФ Конституции в случае сомнений разрешается Конституционным Судом РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутата Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

**6. Акты палат Федерального Собрания** — парламента 1'Ф, представительного и законодательного органа.

В соответствии со ст. 102 Конституции Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению. Постановления принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок не предусмотрен Конституцией.

Такой особый порядок установлен, например, для федерального конституционного закона, где для принятия постановления требуется три четверти голосов от общего числа членов Совета Федерации (ст. 108).

Постановления принимает и Государственная Дума по вопросам, отнесенным к ее ведению; постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок не предусмотрен Конституцией. Так, для утверждения федерального конституционного закона постановление Государственной Думы принимается большинством не менее 2/3 от общего числа депутатов.

7. **Декларации.** Как правило, в форме деклараций закрепляются общие принципы конституционно-правового развития, например, Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г. и др.

8. **Постановления и распоряжения Правительства РФ.** Они издаются на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Эти постановления и распоряжения обязательны к исполнению в Российской Федерации. В случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ постановления и распоряжения Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ (ст. 115).

Правительство принимает также заключения. Статья 104 Конституции устанавливает, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другие законопроекты, предусматривающие расходы, которые покрываются за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

9. **Регламенты палат Федерального Собрания** содержат конституционно-правовые нормы, регулирующие вопросы организации и деятельности Совета Федерации и Государственной Думы. Они применяются самой палатой и не требуют утверждения никаким другим органом.

10. **Законы**, принимаемые высшими представительными органами **республик**, указы, принимаемые главами этих государств в составе РФ, постановления законодательных и исполнительных органов в субъектах РФ.

11. **Договоры и соглашения**, заключаемые Российской Федерацией с ее субъектами, а также между самими субъектами РФ. Примером такого вида источника конституционного права являются Федеративный договор от 31 марта 1992 г., Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» и др. Эти договоры должны соответствовать Конституции, а в случае их несоответствия действуют по положениям Конституции.

12. **Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ** также являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные международным договором, то применяются правила международного договора (ст. 15 Конституции). Из этого следует, что в данных международно-правовых актах содержатся нормы, являющиеся составной частью внутригосударственного права, хотя очевидны проблемы, связанные с реализацией таких норм.

13. **Решения Конституционного Суда РФ.** Специфика этого вида источников конституционного права определяется тем, что Конституционный Суд не может принимать нормативных актов. Вместе с тем его постановления окончательны, не подлежат обжалованию, вступают в силу немедленно после его провозглашения. Они действуют непосредственно, не требуют подтверждения другими органами или должностными лицами.

Любые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Большое значение для правильного понимания и применения конституционно-правовых норм имеют постановления Конституционного Суда РФ по толкованию Конституции.

14. **Правовые акты СССР и РСФСР.** Отдельные из них (охраняют свою юридическую силу, что обусловлено особенностями исторического развития России на современном этапе.

Как установлено в п. 2 раздела второго Конституции «Заключительные и переходные положения», иконы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции.

15. **Акты органов местного самоуправления.** Эти органы, реализуя свои полномочия, установленные гл. 8 Конституции, издают по вопросам своей компетенции правовые акты.

16. **Акты, издаваемые чрезвычайными государственными органами** в условиях введения военного или чрезвычайного положения. В этой связи ст. 55 Конституции предусматривает, например, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

17. В связи с образованием Союза Беларуси и России источником конституционного права стал **Устав этого Союза**, подписанный президентами обеих стран 23 мая 1997 г., а также ряд других совместных актов.

Следует подчеркнуть, что источниками конституционного права являются только те перечисленные выше акты, которые содержат нормы конституционного права, т.е. регулируют отношения, входящие в его предмет.

#### **1.4. Конституционно-правовая ответственность**

Как уже отмечалось выше действие всех правовых норм, в том числе и конституционно-правовых, обеспечивается государством с помощью мер принуждения, которые выражаются в установлении для правонарушителей определенных отрицательных последствий.

Конституционно-правовая ответственность как разновидность юридической ответственности, в отличие от уголовно-правовой, гражданско-правовой, административной и дисциплинарной, признана юридической наукой и практикой правоприменительных органов только в последние годы.

Это признание обусловлено, прежде всего, созданием и деятельностью Конституционного Суда РФ. Так, в своих решениях Конституционный Суд РФ: признает правовой акт или его отдельные статьи неконституционными; может признать неконституционными положения не вступившего в силу международного договора РФ; признать издание правового акта не входящим в компетенцию государственного органа. Так, согласно ст. 80 Федерального конституционного закона от 15 декабря 2001 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"», если по истечении шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не будут приняты предусмотренные меры, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Основными мерами конституционно-правовой ответственности, закрепленными непосредственно в Конституции, являются:

- роспуск Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией (п. «б» ст. 84);
- приостановление Президентом РФ действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85);
- отмена Президентом РФ постановлений, распоряжений Правительства РФ (ч. 3 ст. 115);
- отставка Правительства РФ (ч. 2 ст. 117);
- отрешение от должности Президента РФ (ч. 1 ст. 93);
- освобождение от должности Генерального прокурора РФ (ч. 2 ст. 129);
- лишение неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 98);
- освобождение от должности Председателей Центрального банка РФ, Счетной Палаты и Уполномоченного по правам человека (п. «в», «г», «д» ст. 103);

- недоверие Правительству РФ, выраженное Государственной Думой (ч. 3 ст. 117).

Кроме Конституции положения о конституционно- правовой ответственности содержатся в других законодательных актах: прекращение полномочий судей; отставка должностных лиц; роспуск представительных органов; аннулирование результатов выборов; временные ограничения прав и свобод граждан; вынесение предупреждения общественному объединению, а также его ликвидация или запрет его деятельности вследствие неправомерного поведения; отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) и т.д.

Из перечня мер конституционно-правовой ответственности следует, что ее субъектами являются граждане, депутаты представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Субъектами этой ответственности являются также органы государственной власти; органы местного самоуправления; общественные объединения и партии; избирательные комиссии; судьи, прокуроры и другие должностные лица (Президент РФ, руководители субъектов РФ и др.).

В юридической науке высказывается также позиция, согласно которой самостоятельным субъектом конституционно-правовой ответственности является Российская Федерация. Данная позиция обосновывается ст. 53 Конституции, согласно которой каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

### **1.5. Место конституционного права в системе права России**

Конституционное право занимает ведущее место в общей правовой системе РФ. Это обусловлено прежде всего тем, что его нормы регулируют наиболее важные, коренные общественные отношения жизнедеятельности государства: его общественный строй, взаимоотношения с личностью, порядок образования и деятельности системы государственных органов, национально-государственное устройство.

Конституционное право занимает ведущее место в системе права в силу характера и содержания его основного источника — Конституции РФ. В нормах конституционного права закреплены основополагающие принципы всех других правовых отраслей. Например, положения ст. 8 Конституции лежат в основе хозяйственного и гражданского права; ст. 9 — земельного права; ст. 37 — трудового права и т. д. В регулировании общественных отношений все иные отрасли права исходят из норм, институтов и принципов конституционного права. Как подчеркивается в ст. 15 Конституции, «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции».

Связь между конституционным правом и другими отраслями права нельзя сводить только к определяющему, ведущему положению конституционного права. В свою очередь, нормы других отраслей конкретизируют правила поведения, установленные нормами конституционного права.

Конституционное право как отрасль права — единая органичная система. Его нормы сгруппированы по отдельным государственно-правовым институтам с учетом как специфики содержания, так и значения в регулировании тех или иных видов общественных отношений.

Система конституционного права как отрасли права включает группы норм, устанавливающие:

- основы конституционного строя РФ;
- основы взаимоотношений государства и личности; права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- национально-государственное устройство РФ;
- порядок образования и функционирования, основы компетенции системы высших органов государственной власти, а также органов местного самоуправления;
- порядок внесения конституционных поправок и пересмотра Конституции, заключительные и переходные положения.

Кроме содержания, основные институты конституционного права различаются:

- по специфике правового воздействия на регулируемые отношения; особенностям механизма реализации;
- степени конкретизации правового регулирования;
- субъектному составу правоотношений;
- функциям, присущим каждому институту и другим признакам.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Назовите критерии деления права на отрасли.
2. Определите понятие и содержание предмета конституционного права.
3. Перечислите общие и специфические признаки норм конституционного права.
4. Определите понятие «конституционно-правовые отношения». Кто может являться их субъектами?
5. Приведите примеры юридических фактов каждого вида.
6. Определите роль конституционного права для профессиональной подготовки юриста.

## Глава 2

## НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

### 2.1. Понятие и предмет науки

От понятия «конституционное право» как ведущей отрасли национальной правовой системы следует отличать понятие «конституционное право» как науки.

**Наука конституционного права** — это отрасль правоведения, которая изучает конституционно-правовые нормы и институты, а также общественные отношения, регулируемые ими, т.е. конституционно-правовые отношения. Эта наука изучает и практику реализации норм и институтов конституционного права, анализирует закономерности их развития.

На этой основе вырабатываются рекомендации по совершенствованию законодательной базы, а соответствующим государственным органам — рекомендации в области правоприменительной деятельности.

Наука конституционного права тесно связана с одноименной отраслью права, она изучает закономерности развития отрасли права в целом и ее отдельных институтов.

**В предмет науки** конституционного права входит также изучение государственных, социально-экономических, политических, этнических и других институтов в той мере, в какой они отражаются в нормах конституционного права.

На основе изучения практики реализации конституционно-правовых норм и институтов наука призвана осуществлять теоретическое прогнозирование и обоснование рекомендаций по совершенствованию конституционного законодательства.

Наука конституционного права представляет собой *единую систему знаний*, включающую следующие разделы:

- исследование понятийного аппарата, определение понятий «конституционное право» как отрасли права, наука и учебная дисциплина;
- учение о конституции в ее историческом развитии. сущность и структура, принципы и юридические свойства действующей конституции;
- системный анализ норм, закрепляющих основы
- конституционного строя государства, суверенитет народа и формы его осуществления;
- изучение проблем конституционного регулирования взаимоотношений государства и личности, основ правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, проблем закрепления и реализации прав и свобод человека и гражданина;
- исследование вопросов национально-государственного устройства РФ, правового статуса РФ и ее субъектов, разработка предложений по учету национального вопроса и государственном строительстве;

- комплексный анализ регулирования формирования п деятельности системы государственных органов РФ, органов власти ее субъектов и органов местного самоуправления;
- анализ основ организации и осуществления судебной власти в Российской Федерации, а также органов прокуратуры.

Ведущее место конституционного права как отрасли права определяет значимость и науки конституционного права. Однако нельзя согласиться с высказываемой некоторыми учеными точкой зрения о ведущей роли этой науки в системе юридических наук. По нашему мнению, это место принадлежит общей теории государства и права, являющейся методологической базой для всей юридической науки.

Наука конституционного права в своих исследованиях использует следующие **научные методы**: материалистической диалектики, формальнологического анализа, системного анализа, исторический, социологический, статистический, а также сравнительный и др.

Конституционно-правовая наука тесно связана с рядом юридических и общественных наук. Она основывается и развивается на данных исторической науки, политической экономии, философии, которые носят методологический характер. Конституционное право тесно связано с историей государства и права России, наукой, изучающей процесс исторического становления и развития институтов конституционного права.

Наука конституционного права связана и с наукой международного права. В связи с тем, что общепризнанные принципы и нормы международного права согласно Конституции включено в национальную правовую систему, имеют приоритетный характер над внутренним законодательством, конституционно-правовые нормы и институты должны быть согласованы с нормами международного права.

**Источниками науки** конституционного права являются:

Конституция и другие нормативно-правовые акты высших органов законодательной и исполнительной власти РФ;

- обобщение практики государственно-правового строительства России;
- законодательство зарубежных государств;
- международно-правовые договоры, соглашения и др.;
- решения Конституционного Суда РФ;
- доктринальные взгляды выдающихся отечественных и зарубежных исследователей конституционного права;
- работы ведущих российских и зарубежных ученых-государствоведов.

**Основным источником** науки конституционного права является обобщение практики государственно-правового строительства как объективного критерия истины. На основе изучения и обобщения практики наука конституционного права определяет оптимальность действия норм и институтов, их эффективность, разрабатывает пути и способы совершенствования конституционного законодательства.

## 2.2. История развития науки

Основные понятия и категории науки о государстве начали развиваться еще в рабовладельческих государствах Греции и Рима, а также в средневековых государствах Европы. Их формулировали и развивали Аристотель, Платон, Гуго Гроций, Б. Спиноза, Т. Гоббс, Н. Макиавелли, Ж. Воден, Ш.Л. Монтескье, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Т. Джефферсон, Э. Кант, Г. В. Ф. Гегель и др.

В современном понимании наука конституционного права сложилась во второй половине XIX в. в работах представителей классической юридической школы Г. Еллинека, А. Эсмана, А. Дайси, В. Орландо, П. Лабанда и др. В XX в. она получила свое развитие в трудах Л. Дюги, М. Ориу, Л.Гумпловича, М. Прело, Г. Кельзена, К. Хессе и др.

В царской России отсутствовала писаная конституция. Имеете с тем, следует отметить, что ряд ученых считают, что указом царя Николая II от 23 апреля 1906 г. «Основные законы о существе Верховной Самодержавной власти, а также указом об учреждении Государственной Думы (от 20 февраля 1906 г.) в России была утверждена Конституция.

Однако в России еще до принятия этих актов развивалась наука конституционного права. В основном этим снимался профессорско-преподавательский состав юридических учебных заведений. При написании учебников по конституционному и государственному праву ими использовался не только опыт государственного строительства России, но и широкий материал по конституционному законодательству зарубежных, в основном европейских, государств.

И учебниках и научных монографиях на основе этого опыта российскими государствоведами разрабатывались конституционно-правовые теории преобразования самодержавия в конституционную монархию. Наиболее широкое распространение получили труды И. Е. Андриевского, В. М. Гессена, А. Д. Градовского, В. В. Ивановского, М.М. Ковалевского, Н. М. Коркунова, В. И. Сергеевича, И. Н. Чичерина и др.

После Октябрьской революции 1917 г. конституционно- правовая наука развивалась на базе марксистско-ленинской идеологии. Ее методологическую основу составили работы К Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина по вопросам социалистического государства и права. В этих работах были сформулированы положения о диктатуре пролетариата; социалистическом государстве; руководящей роли рабочего класса и его коммунистической партии в социалистическом государственном строительстве; о роли народных масс и управлении государством; о сущности и содержании социалистической демократии и самоуправления; о выборных представительных органах в лице Советов как политической основе государства; о социальной структуре общества; о положении личности в социалистическом обществе, единстве прав и обязанностей граждан; о принципах и формах национально-государственного устройства при социализме; о пролетарском интернационализме и социалистическом федерализме, унитаризме и автономии; о системе органов социалистического государства и т. д.

Эти теоретические идеи легли в основу создания и развития социалистического государства и права. Они также составили методологическую основу развития науки конституционного права на весь социалистический этап развития Российского государства. Следует подчеркнуть, что, несмотря на идеологическую заданность, принцип партийности и классовости в научных исследованиях за прошедший период было опубликовано большое число фундаментальных работ по конституционному праву. Государствоведы активно участвовали в подготовке проектов конституций и других законодательных актов. Однако глубокие исследования по истории развития науки конституционного права России отсутствуют. Исключение составляет работа Н.Я. Куприц «Из истории науки советского государственного права» (М., 1970), которая, к сожалению, носит фрагментарный характер и в основном посвящена истории советского периода.

После 1917 г. основы советской науки конституционного права были заложены в работах П. И. Стучки, Н. В. Крыленко, Д. И. Курского, Е. Б. Пашуканиса, М. Н. Покровского, М. А. Рейснера и др.

В работах государствоведов послеоктябрьского периода были исследованы вопросы становления и развития государственности древнерусской и феодального этапа развития России. Они проанализированы в трудах историков и государствоведов С. В. Юшкова, В. И. Невского, Б. Д. Грекова, Д. А. Магеровского, В.Н. Дурденевского, К. А. Архипова. Государственно-правовые проблемы самодержавия периода абсолютизма и перехода к конституционной монархии исследованы в работах Б. А. Титлинова, С. Ф. Платонова, Р. Ю. Виппера, П. А. Садикова, А. Е. Преснякова, Ю. В. Готье, И. Д. Мартысевича, К. А. Сафроненко, Ф. И. Калинычева.

В развитие науки конституционного права значительный вклад внесли ученые-государствоведы, разрабатывающие вопросы конституционной организации и деятельности системы государственных органов России в рамках СССР, а после его распада в рамках становления и развития российского конституционализма на современном этапе. Это — С. А. Авакьян, И. А. Азовкин, М.В. Баглай,

Г. В. Барабашев, А. А. Безуглов, Н.С. Бондарь, Л. Д. Воеводин, I I.B. Витрук, Г. А. Гаджиев, А. И. Денисов, Г. А. Жилин, Д. Л. Златопольский, В.Д. Зорькин, И. А. Исаев, Ю.Д. Ка-



ианчев, Л.М. Карапетян, М.П. Карева, М. Г. Кириченко, А. И. Ким, М.И. Клеандров, Е.И. Козлова, В.Ф. Коток, С. С. Кравчук, В. А. Кряжков, В. Н. Кудрявцев, И. Н. Кузнецов, Н.Я. Куприц, О.Е. Кутафин, В. В. Лазарев, Л. В. Лазарев, Л. И. Лепешкин, Г. И. Литвинова, А. И. Лукьянов, И.О. Лучин, Н. И. Матузов, А. А. Мишин, А. В. Мицкевич, И. А. Михалева, Л. А. Морозова, Т. Г. Морщакова, И.С. Основин, В. А. Пертцки, В. А. Ржевский, А.Я. Слива, Б.А. Страшун, С. С. Студеникин, О. И. Тиунов, Б. Н. Топорнин, И. П. Трайнин, В. А. Туманов, Я.Н. Уманский, О. С. Хохрякова, Н. П. Фарберов, О. И. Чистяков, К. Ф. Шеремет, Б. В. Щетинин, Б. С. Эбзеев и др.

Изменения в экономической, политической, социальной и иных сферах общественной жизни в нашем государстве нашли отражение в Конституции 1993 г. Принятие ее положило начало изменению всех институтов конституционного права, обновлению действующего законодательства, в том числе источников конституционного права. В связи с этим перед наукой конституционного права встали сложные задачи, касающиеся разработки новой методологии научных исследований с учетом опыта, наработанного мировой юридической наукой.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Определите понятие и предмет науки конституционного права.
2. Чем отличается эта наука от отрасли конституционного права?
3. Перечислите и дайте характеристику основных источников науки конституционного права.
4. Какими методами исследований пользуется эта наука?
5. Определите место науки конституционного права в системе общественных и юридических наук.

### **Глава 3**

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ УЧЕНИЯ О КОНСТИТУЦИИ**

### **3.1. Понятие и сущность Конституции как основного закона государства**

Термин «конституция» (от лат. *constitution* — установление) был известен еще в Древнем Риме и использовался для выражения различного рода установлений и указов императоров. Однако ни рабовладельческое, ни сменившее его феодальное государство не имели конституций как основного закона государства, в котором бы закреплялось его устройство.

Конституции в собственном государственно-правовом смысле появились в результате буржуазных революций и были призваны закрепить экономическое и политическое господство буржуазии.

Первая такая конституция была принята в США в 1787 г. (действует с 1789 г.). Ее составной частью явился «Билль о правах», включающий десять поправок к Конституции, устанавливающих права и свободы (начал действовать с 1791 г.). В Европе в 1791 г. были приняты конституции Франции и Польши.

Под **конституцией** в юридической науке понимается основной закон (система законов), обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений государства и личности, организации и деятельности системы государственных органов и органов местного самоуправления.

Любая конституция отражает соотношение политических сил в обществе, существующее на момент ее принятия.

Принятие новой конституции либо внесение в нее изменений осуществляется классом, пришедшим к власти экономической и политической. Конституция есть результат экономической и политической борьбы в обществе, правовое закрепление действительного соотношения сил в этой борьбе.

Вместе с тем конституция, как основной закон государства, призвана служить интересам всего общества. Именно поэтому многие государства закрепляют в конституции то положение, что она принимается всем народом и служит интересам всего народа. Так, Конституция США использует формулу: «Мы, народ Соединенных Штатов Америки...»; Конституция ФРГ — «Немецкий народ... принял в силу своей учредительной власти настоящий Основной Закон»; Конституция Франции — «Французский народ одобрил... Конституционный закон». Преамбула Конституции 1993 г. начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». Такие формулировки подчеркивают идею о том, что главным источником учредительной конституционной власти является народ.

Структура конституций различных государств мира (в настоящее время их более 200) многообразна. Вместе с тем практически каждая из них содержит нормы и институты, закрепляющие:

- основы общественного строя — политическую систему, принадлежность власти народу и формы реализации народовластия, принцип разделения властей, основы экономической системы, социальные отношения и политику государства в этой области и т.д.;

- права, свободы и обязанности человека и гражданина, порядок приобретения и утраты гражданства. Данные нормы и институты, по мнению большинства государствоведов, составляют главное назначение основного закона, ибо в них содержатся правовые гарантии защиты граждан от произвола государства, его органов и должностных лиц;

- национально-государственное устройство, субъектный состав Федерации (это характерно для всех конституций федеративных государств), статус субъектов, основы разграничения предметов ведения и компетенции, государственную символику, административное деление и т.д.;

- систему, порядок формирования и основы компетенции высших органов государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной, а также правовые основы взаимоотношений между органами различных ветвей власти;

- порядок принятия и изменения основного закона (как правило, более сложный, чем для текущего законодательства); порядок вступления в действие основного закона, а также норм, придающих конституции высшую юридическую силу, ставящих основной закон на особое место в законодательной системе государства;

- вопросы внешней политики, обеспечения обороны, безопасности, суверенитета и территориальной целостности государства.

Для науки государственного права важное значение имеет классификация конституций, что позволяет лучше ориентироваться в их многообразии, изучать их содержание, совершенствовать конституционное законодательство. Юридическая наука **классифицирует** существующие конституции по различным критериям:

- = по **форме** — на *писаные* и *неписаные*. Под **писаной** конституцией обычно понимают единый основной закон, кодифицирующий правовые нормы, закрепляющие важнейшие общественные и государственные институты и изложенные по определенной системе. **Неписаная** конституция представляет собой совокупность нескольких законов, конституционных обычаев и традиций. Примером служит английская конституция, состоящая из множества актов — от Великой хартии вольностей (1215 г.) до Закона о министрах Короны (1937 г.) — и базирующаяся на неписаном «общем праве» и судебных прецедентах. Источниками действующей неписаной Конституции Великобритании являются: статусное право, общее (прецедентное) право, конституционные соглашения, доктринальные источники;

- = по **времени действия** — на имеющие ограниченный и неограниченный срок действия: *временные* и *постоянные*. Большинство конституций являются постоянными, хотя в истории имели место случаи принятия конституций на определенный срок. Зачастую временный характер конституций обусловлен нестабильностью политической ситуации в стране, неустойчивостью в соотношении политических сил в обществе;

= в зависимости от **способа принятия или изменения** — на *гибкие* (изменяемые в обычном законодательном порядке) и *жесткие* (принимаемые или изменяемые в порядке усложненной процедуры по сравнению с обычным законодательным процессом);

= по форме правления, определенной самой конституцией,— на *монархические* и *республиканские*;

= в зависимости от формы государственного устройства — на *федеративные*, унитарные и *конфедеративные*;

= по закрепленному **политическому режиму** — на *демократические*, *авторитарные* и *тоталитарные*.

### 3.2. Основные этапы развития Конституции в России

В Российском государстве основы конституционного строя и первые законодательные акты конституционного характера возникли в начале XX в. Только революция 1905 г. привела к необходимости превращения неограниченной самодержавной власти в конституционную монархию.

Первым законодательным актом конституционного значения стал Манифест от 17 октября 1905 г., который провозгласил введение гражданских свобод и создание законодательного органа в виде Государственной Думы, ограничившей самодержавную власть монарха. В апреле 1906 г. были приняты Основные государственные законы, определившие двухпалатную парламентскую систему и установившие, что вместе с Думой и Государственным Советом законодательную власть осуществляет император, без утверждения которым ни один закон не приобретал юридической силы. В октябре 1905 г. актом «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств головных управлений» была осуществлена реорганизация Совета Министров, превращенного в постоянно действующий орган. С 1906 г. каждое губернское земское собрание получило право выбирать по одному члену Государственного Совета. Указом от 11 декабря 1905 г. «Об изменении положения о выборах в Государственную Думу» значительно расширен круг избирателей.

О конституционном характере Основных государственных законов свидетельствует то, что они могли изменяться только по инициативе императора. По мнению некоторых ученых-конституционалистов, в совокупности перечисленные законодательные акты являются первой конституцией Российского государства.

До 1917 г. был принят ряд актов, развивающих положения Основных государственных законов: Закон «О военно- полевых судах»; Указ «Об уравнивании крестьян в правах с другими сословиями»; Указ «О праве крестьян закреплять за собой их наделы»; новое Положение о выборах; Закон «О порядке издания касающихся Финляндии законов и постановлений», а позже Указ от 25 февраля 1917 г. «О роспуске Государственной Думы» и др.

Ряд актов конституционного значения был принят в период между Февральской и Октябрьской революциями. Они издавались Временным правительством, способствовали демократизации общественной жизни, однако в большинстве своем не были реализованы.

Победа Октябрьской революции в России привела к смене общественно-экономической формации, приходу к государственной власти новой политической силы. Это обусловило необходимость принятия конституции социалистического типа. Первая советская Конституция была принята 10 июля 1918 г. Пятым Всероссийским съездом Советов. Эта Конституция закрепляла:

- диктатуру пролетариата и полновластие Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов;

- установление социалистической собственности на средства и орудия производства и ликвидацию эксплуатации человека человеком;

- установление полного национального равноправия и права наций на государственное самоопределение;

- создание новой системы государственных органов и принципов их организации и деятельности;
- равноправие трудящихся.

Конституция РСФСР 1918 г. носила четко выраженный классовый характер, юридически закрепляла диктатуру пролетариата. Она явилась вбразцом для конституций других советских республик: Белорусской (1919 г.), Украинской (1919 г.), Азербайджанской (1921 г.), Армянской (1922 г.), Грузинской (1922 г.).

После образования СССР в 1922 г. на основе Декларации и Договора об образовании СССР была принята первая Конституция СССР 1924 г., а на ее основе — Конституция РСФСР 1925 г. Дальнейшее развитие российской Конституции шло на основе общесоюзной Конституции и в строгом соответствии с ней.

В середине 1930-х гг. в СССР было провозглашено построение основ социализма. Социалистические общественные отношения стали господствующими в экономике, политике, социально-культурной области. Эти изменения потребовали конституционного закрепления.

В декабре 1936 г. Чрезвычайный VIII съезд Советов СССР принял новую общесоюзную Конституцию СССР, на основе которой в 1937 г. была принята новая Конституция РСФСР. Эта Конституция отразила факт победы социализма в стране; закрепила господство социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства; провозгласила перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство; установила конституционный принцип равенства граждан; отменила все ограничения избирательных прав; ввела новую систему представительных органов государственной власти; формально расширила конституционно закрепленный круг прав и свобод граждан.

В 1977 г. в связи с провозглашением построения социализма и общенародного государства в СССР была принята после всенародного обсуждения новая Конституция СССР, в 1978 г. — Конституция РСФСР, действовавшая до декабря 1993 г. со значительными изменениями и дополнениями, принятыми в 1991 — 1993 гг.

В декабре 1993 г. путем всенародного голосования была принята Конституция РФ, которая явилась началом нового этапа конституционного развития страны.

Необходимость принятия этой Конституции была обусловлена коренными преобразованиями в жизни российского общества: переходом от социалистической системы хозяйства к рыночной экономике, от авторитарной политической системы к многопартийности, от всевластия Советов к разделению властей, к построению демократического правового государства. Многочисленные изменения и дополнения Конституции РСФСР 1978 г. не могли адекватно отразить все изменения в характере общественных отношений.

В 1993 г. после острого политического кризиса между законодательной и исполнительной властью Президент РФ издал Указ от 20 марта 1993 г. № 379 «О деятельности исполнительных органов до преодоления кризиса власти», которым назначил на 25 апреля референдума о доверии Президенту и одновременно по проекту новой Конституции и проекту закона о выборах в федеральный парламент. По итогам референдума 60% голосующих выразили доверие Президенту и высказались за досрочное переизбрание депутатов. Указом Президента от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» было созвано Конституционное совещание для завершения подготовки проекта новой Конституции России. Для работы в этом органе были приглашены представители органов государственной власти (как федеральных, так и субъектов), органов местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных, религиозных организаций, товаропроизводителей, предпринимателей. В состав Конституционного совещания были также приглашены члены Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ, представители от депутатских фракций, Президента РФ, Правительства РФ, высших судебных органов и Генеральной прокуратуры РФ. Это Совещание работало более месяца и изучило около 50 тысяч замечаний и предложений к проекту Конституции, было внесено свыше 500 поправок и разработано около 40 принципиально новых норм. 12 июля 1993 г. Конституционное совещание одобрило проект Конституции РФ.

12 декабря 1993 г. состоялся референдум по принятию новой Конституции РФ. В нем приняло участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей (54,8% от общего числа). За принятие Конституции проголосовало свыше 54%.

Как отмечалось ранее, конституция любого государства с точки зрения ее сущности и предназначения является отражением объективных процессов общественного развития, сложившегося в обществе соотношения политических сил. Любые крупные изменения этого соотношения неизбежно влекут изменения в содержании основного закона.

В Конституции РФ по-новому закреплены основополагающие принципы общественного устройства, которые сформулированы в гл. 1 «Основы конституционного строя». Нормы эти практически полностью деидеологизированы в отличие от ранее действовавших конституций социалистического типа.

Российская Федерация провозглашается демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ России.

К числу основ конституционного строя отнесено признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, а соблюдение и защита прав и свобод — к обязанностям государства.

В Конституции последовательно проведен классический принцип государственности — разделение законодательной, исполнительной и судебной властей (ст. 10).

Важной новеллой является положение об особой защите системы государственной власти. Как подчеркивается в ст. 3 Конституции, «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

В отличие от Конституции РСФСР 1978 г., в Конституции нет специальной главы, регулирующей экономическую систему. Однако эти вопросы закреплены в институте частной собственности, в том числе на землю. В частности, признаются и равно защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ст. 8, 9, 35, 36 Конституции).

В целях недопущения господства той или иной идеологии в обществе Конституция РФ устанавливает принцип идеологического многообразия. Согласно ст. 13 никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Этот принцип дополняется признанием многопартийности, равенства общественных объединений перед законом.

Впервые в конституционном законодательстве Конституция РФ устанавливает светский характер нашего государства. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Российская Федерация провозглашена правовым государством. В связи с этим к основам конституционного строя отнесены положения: о высшей юридической силе Конституции и ее прямом действии на всей территории государства; о соответствии Конституции законов и иных правовых актов; об обязательности Конституции и законов для органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений. В Конституции 1993 г. впервые законодательно устанавливается, что 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 официально для всеобщего сведения (ст. 15).

Впервые в Конституции РФ закреплено положение о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Все положения, включенные в гл. 1 Конституции, составляют основы конституционного строя РФ и находятся под повышенной правовой охраной даже по сравнению с другими нормами Конституции. В частности, установлено, что никакие другие положения настоящей

Конституции не могут противоречить основам конституционного строя. Кроме того, предусмотрен особый порядок изменения этих положений, которые не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если такие предложения будут поддержаны тремя пятими от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание, которое и будет решать данный вопрос (ст. 135).

Конституция 1993 г. внесла значительные изменения в нормы, закрепляющие институт прав и свобод человека и гражданина. Оценивая характер этих изменений в целом, следует отметить, что в нормах гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» в обобщенном виде использованы все действующие международные правовые акты в этой области. Закреплен принцип неотчуждаемости прав и свобод и принадлежности их каждому от рождения. Установлены новые для нашего конституционного законодательства права и свободы: право на жизнь; запрет пыток, насилия, жестокого или унижающего достоинство обращения или наказания; защита частной жизни; право определения и указания национальной принадлежности; право свободного передвижения и выбора места пребывания и жительства; право на частную собственность и предпринимательскую деятельность; запрет принудительного труда; право на альтернативную службу и др.

Несмотря на то, что конституционный круг прав и свобод весьма широк, их перечисление в Конституции не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод.

Впервые закреплен в Конституции принцип непосредственного действия конституционных прав и свобод. В ней содержится ряд положений, направленных на укрепление и сохранение России как единого федеративного государства. Большинство этих положений включено в содержание основ конституционного строя, которые, как отмечалось выше, находятся под повышенной правовой защитой. В этом отношении принципиальный характер носят положения ст. 4 и 5 Конституции, в которых закреплено, что суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию; Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России; Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории; федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти.

Для сохранения целостности, да и самого существования России принципиальный характер имеет ликвидация в Конституции 1993 г. понятия «суверенитет республик», входящих в Российскую Федерацию, а также права республик на выход из состава Федерации. В Конституции установлено, что во взаимоотношениях с федеральными органами власти все субъекты РФ равноправны. В отличие от ранее действовавших, Конституция 1993 г. более четко разграничивает предмет ведения Российской Федерации и ее субъектов.

После внесения этих положений Конституционный Суд РФ принял ряд решений, направленных на проверку конституционности норм ряда конституций субъектов РФ. Эти решения были направлены на сохранение территориальной целостности России, на борьбу с «парадом суверенитетов», так как в этих конституциях был провозглашен суверенитет республик. Конституционный Суд РФ установил, что Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ. Суверенитет РФ, в силу Конституции, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Конституция 1993 г. содержит ряд новых положений в сфере организации и деятельности системы органов государственной власти.

Закрепив принцип разделения властей, Конституция РФ выводит Президента РФ из системы исполнительной власти и ставит на особое самостоятельное место в системе высших органов. По существу, Президент РФ как глава государства, гарант конституционного строя,

стоит над ветвями власти. Это проявляется также в возложении на него определения основных направлений внутренней и внешней политики, функции своеобразного арбитра в спорах между органами власти РФ и ее субъектов и др.

Ликвидировав систему Советов, Конституция 1993 г. внесла серьезные изменения в порядок формирования и деятельности высшего представительного органа. Парламентом РФ является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. В отличие от ранее действовавших конституций, предусматривавших равенство палат Верховного Совета, Конституция РФ 1993 г. устанавливает различный порядок формирования, численность, статус, сферу полномочий, порядок работы каждой из палат Федерального Собрания. По существу, в Конституции проведено классическое деление на нижнюю и верхнюю палаты, свойственное большинству двухпалатных парламентов.

Значительные изменения внесены в законодательный процесс. Конституция РФ 1993 г. вводит ранее неизвестный вид законодательного акта — Федеральный конституционный закон и устанавливает особый порядок его принятия.

К числу важных изменений в конституционном закреплении системы государственных органов относится прекращение деятельности местных органов государственной власти в лице Советов народных депутатов и введение системы органов местного самоуправления.

### 3.3. Основные принципы и юридические свойства Конституции РФ

Термин «принцип» (от лат. *principium* — начало, основа) означает то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Принцип — центральное понятие, руководящая идея, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован.

Под принципами Конституции в юридической науке понимаются основополагающие идеи и положения, определяющие наиболее существенные черты, качественные свойства Конституции.

Конституция РФ регулирует наиболее важные общественные отношения, ее нормы являются исходными для всех иных отраслей правовой системы. Поэтому и конституционные принципы относятся к основополагающим принципам для всех отраслей права.

Основные принципы Конституции 1993 г.:

**Демократизм и полновластие народа.** Сущность этого принципа состоит в том, что ст. 3 Конституции устанавливает принадлежность народу всей полноты власти в государстве. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, — подчеркивается в этой статье, — является ее многонациональный народ». Конституция РФ закрепляет также основные формы реализации народом своего суверенитета.

Демократизм Российского государства выражается и в избрании Президента РФ и представительных органов РФ, ее субъектов путем всеобщих выборов, вынесения наиболее важных вопросов на референдумы.

Конституция РФ ввела систему местного самоуправления, которое осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы самоуправления (ст. 130).

**Законность.** Провозглашение Российской Федерации правовым государством предполагает закрепление в Конституции принципа законности — строгого соблюдения требований законодательства. Этот принцип нашел отражение в ст. 15 Конституции, устанавливающей высшую юридическую силу и прямое действие Конституции на всей территории РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Принцип законности закреплён и в нормах гл. 7 Конституции, устанавливающей систему органов власти, принципы их организации и деятельности.

Равноправие и полноправие граждан. Гарантированность прав и свобод. Этот принцип состоит в признании человека, его прав и свобод высшей ценностью. Статья 19 Конституции

устанавливает: «Все равны перед законом и судом». И далее подчеркивается, что государство 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 ограничения 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.

Принцип равноправия граждан подразумевает юридическое равенство, предоставление каждому равных юридических возможностей пользоваться правами и свободами. Фактическое равенство невозможно в силу ряда причин объективного и субъективного порядка.

Конституция гарантирует гражданам возможность реализации прав и свобод. Как установлено в ст. 2 Конституции, «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Конкретные гарантии реализации прав и свобод содержатся в нормах гл. 2 Конституции.

**Гуманизм.** В конституционном признании человека высшей ценностью отражен принцип гуманизма, что означает заботу о человеке, о всемерном развитии его духовных и физических качеств, материальных условиях жизни. Духом гуманизма пронизаны все конституционные нормы, закрепляющие права и свободы человека и гражданина. Наиболее ярко это проявляется в положениях ст. 17, провозглашающей неотчуждаемость прав и свобод человека и их принадлежность каждому от рождения; ст. 20 — право каждого на жизнь; ст. 21 — охрана достоинства личности, запрет пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания; ст. 22 — право на свободу и личную неприкосновенность; ст. 42 — право на благоприятную окружающую среду и т.д.

**Государственное единство.** Для федеративного многонационального государства решающее значение имеет принцип государственного единства. Этот принцип нашел закрепление в Преамбуле и ст. 4 Конституции, где установлено, что суверенитет РФ и верховенство Конституции распространяются на всю территорию РФ.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. О принципе государственного единства свидетельствуют положения: ст. 8, гарантирующей единство экономического пространства; ст. 67, закрепляющей единство территории; ст. 68, признающей русский язык в качестве государственного языка; ст. 74, не допускающей установления на территории России таможенных границ, пошлин, сборов; ст. 75, устанавливающей рубль в качестве единой денежной единицы, и т. д.

**Равноправие и самоопределение народов.** Принцип государственного единства диалектически сочетается с конституционным принципом равноправия и самоопределения народов в составе РФ, обусловленным многонациональным ее характером и федеративным устройством. Этот принцип закреплен в Преамбуле Конституции, в ст. 5, устанавливающей перечень субъектов Федерации и указывающей, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты равноправны; в ст. 73, закрепляющей, что вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние обладают всей полнотой государственной власти.

Согласно ст. 66 Конституции статус субъекта РФ может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом.

Данный принцип отражен также в ст. 69 Конституции, которая устанавливает, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

**Разделение властей.** Этот принцип закреплен в ст. 10 и ст. 11 Конституции. Его суть состоит в том, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе



разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

**Идеологическое многообразие, многопартийность.** В связи с коренными преобразованиями в общественной жизни Конституция РФ закрепляет неизвестный ранее законодательству России принцип идеологического многообразия и многопартийности. Согласно ст. 13 Конституции никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом.

Конституция РФ как основной закон государства регулирует наиболее важные коренные общественные отношения. Она не предназначена для детального регулирования конкретного вида общественных отношений. В связи с этим конституция носит, как правило, стабильный долгосрочный характер.

Конституция характеризуется **признаками, отличающими ее от актов** текущего законодательства, которые в юридической науке именуются **«юридическими свойствами»**.

Первым среди основных юридических свойств Конституции является ее **верховенство** в системе законодательных актов государства. Именно верховенство определяет и все другие ее юридические свойства. Статья 15 Конституции устанавливает, что «Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

В Конституции, таким образом, **содержатся основные начала** всех иных законодательных актов, всех отраслей права. Следует отметить, что Конституция РФ отсылает к 14 федеральным конституционным законам и к более 40 федеральным законам. Данные свойства придают Конституции **высшую юридическую силу**.

В случае коллизии между требованиями Конституции и других нормативных правовых актов действует конституционная норма, а акт, ей противоречащий, подлежит изменению или отмене. Так, ст. 85 Конституции предоставляет Президенту РФ право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции до решения этого вопроса соответствующим судом.

В связи с федеративным устройством России важным юридическим свойством Конституции является **прямое ее действие на всей территории РФ**. Принятие и изменение Конституции, контроль за ее исполнением находится в ведении РФ, т. е. относится к ее исключительной компетенции (ст. 71). К совместному ведению РФ и ее субъектов, согласно ст. 72 Конституции, относится обеспечение соответствия конституций и законов республик Конституции.

Юридическим свойством Конституции считается и то, что **на ее нормах и принципах базируется все текущее законодательство** — как Российской Федерации, так и ее субъектов. Принятие новой Конституции влечет за собой коренную переработку всех отраслей законодательства. Вместе с тем соотношение между Конституцией и текущим законодательством нельзя сводить только к определяющему влиянию основного закона. Существует и обратная связь — воздействие отраслевого законодательства на содержание Конституции.

К важным юридическим свойствам относится **особый порядок ее принятия и изменения**. Этот порядок установлен в гл. 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». В нормах данной главы установлен перечень субъектов, наделенных правом вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции. Это — Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, группы депутатов Совета Федерации или Государственной Думы численностью не менее одной пятой палаты.

В Конституции установлен различный порядок для изменения гл. 1, 2 и 9 и гл. 3—8. Положения гл. 1, 2 и 9 вообще не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если же такие предложения поступят и будут поддержаны  $\frac{3}{5}$  голосов от общего числа членов Совета

Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Поправки к гл. 3—8 Конституции принимаются в порядке, предусмотренном для принятия **Федерального** закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Согласно этому Закону предложения о поправке вносятся субъектами, установленными в ст. 134 Конституции, в виде проекта закона о поправке. Этот закон считается одобренным, если за него проголосовало не менее  $\frac{2}{3}$  от общего числа депутатов Государственной Думы. В течение пяти дней со дня одобрения проект направляется в Совет Федерации. Закон считается принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» из установленной Конституцией процедуры принятия поправок к главам 3—8 Конституции вытекает, что поправки принимаются в форме особого правового акта — Закона РФ о поправке к Конституции, имеющего особую юридическую природу, отличающегося от федеральных и федеральных конституционных законов.

Принятый палатами закон публикуется для всеобщего сведения и не позднее пяти дней со дня принятия направляется в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для рассмотрения. Этот закон должен быть рассмотрен законодательным органом субъекта в срок не позднее одного года со дня принятия закона. Одобренный законодательными органами не менее чем двух третей субъектов закон направляется Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования, который осуществляет это в срок не позднее 14 дней со дня получения закона. Принятая поправка вносится в текст Конституции.

Юридическим свойством Конституции является также то, что ее правовая охрана обеспечивается с помощью конституционного контроля. Как отмечалось ранее, согласно ст. 71 Конституции контроль за ее соблюдением относится к ведению РФ, а обеспечение соответствия конституций республик федеративной Конституции входит в предмет совместного ведения Российской Федерации и входящих в ее состав республик.

Особое место в защите Конституции и конституционного строя принадлежит Президенту РФ, который как глава государства является гарантом Конституции, обязанность соблюдать и защищать Конституцию РФ входит в содержание присяги Президента РФ.

В целях защиты Конституции формируется **Конституционный Суд РФ**. Его судьи назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Конституционный Суд по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой их членов, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции законодательных и других правовых актов, перечень которых дан в ст. 125 Конституции.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции; проверяет конституционность законов по жалобам граждан и запросам судов; дает толкование Конституции.

Акты или отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

В решении задач конституционного контроля участвуют и другие органы законодательной власти — Верховный Суд РФ и Прокуратура РФ в пределах их компетенции, установленной законодательством.

Сложность исторического этапа развития России обусловила введение в содержание Конституции раздела второго «Заключительные и переходные положения», что является новым для конституционного законодательства России.

В этом разделе установлен начальный момент вступления в силу Конституции РФ — со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования. День всенародного голосования 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции. Одновременно прекратилось действие Конституции (Основного Закона) России, принятой 12 апреля 1978 г., с последующими ее изменениями и дополнениями.

В случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора, а также других договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ действуют положения Конституции.

Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции.

В данном разделе Конституции установлен порядок осуществления полномочий высшими органами государственной власти, сформированными до принятия Конституции 1993 г.

Президент РФ осуществляет свои полномочия до истечения срока, на который он был избран по ранее действовавшей Конституции.

Совет Министров — Правительство РФ со дня вступления в силу Конституции 1993 г. приобретает права, обязанности и ответственность, установленные Конституцией, и впредь именуется Правительством РФ.

Суды осуществляют правосудие в соответствии с полномочиями, установленными Конституцией 1993 г. Судьи всех судов после вступления Конституции в силу сохраняют свои полномочия до истечения сроков, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном Конституцией 1993 г. Впредь до принятия соответствующих федеральных законов сохраняется порядок рассмотрения дел судом, прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.

Совет Федерации и Государственная Дума первого созыва были избраны сроком на два года.

Важное значение для статуса депутатов имело указание Конституции РФ, что депутат Государственной Думы первого созыва мог одновременно являться членом Правительства. На таких лиц не распространялись положения Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействия), связанные с выполнением служебных обязанностей.

Депутаты Совета Федераций первого созыва осуществляли свои полномочия на непостоянной основе.

### **3.4. Толкование Конституции РФ**

Конституция 1993 г., в отличие от ранее действовавших конституций, ввела институт официального толкования Конституции. В п. 5 ст. 125 Конституции установлено, что Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции. Как видно из содержания статьи правом обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании обладает четко ограниченный и достаточно узкий круг субъектов обращения.

В прежней Конституции России содержалось только положение о толковании законов, которое осуществлялось Верховным Советом РФ. Толкование Конституции следует отличать от понятия конституционного толкования. Толкование Конституции — это определение того,

как понимать ту или иную норму (положение) самой Конституции. Конституционное толкование — это проверка законов и иных нормативных актов, осуществляемая только Конституционным Судом РФ на соответствие Конституции. Так, в соответствии с п. 4 ст. 125 Конституции Конституционный Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод и по запросам судов проверяет конституционность закона примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Проверка конституционности закона осуществляется и другими судами. Так ст. 101, 103 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливают, что суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции закона, приостанавливает производство по делу и обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона.

Необходимость института толкования Конституции (отдельных норм, положений) обусловлена юридическими свойствами самой Конституции. Как уже отмечалось выше, некоторые положения носят программный характер, многие нормы Конституции формируются в самом общем виде, без конкретизации и детализации. Поэтому главной целью толкования является юридически точное определение, как понимать норму, какую цель ставил законодатель, формулируя толкуемое конституционное положение. Толкуя конституционную норму, Конституционный Суд РФ не создает новую норму, но его толкование является обязательным на всей территории РФ для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Официальное толкование Конституции имеет важное значение для правоприменительных органов, обеспечивает единообразное понимание и применение тех или иных конституционных норм. Это предопределило узкий круг субъектов обращения в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании. Кроме того, законом установлен особый порядок принятия постановлений о толковании Конституции. Вопросы толкования рассматриваются только на пленарных заседаниях Конституционного Суда РФ. В отличие от иных решений, принимаемых большинством участвующих в голосовании судей, решение о толковании принимается большинством не менее  $\frac{2}{3}$  от общего числа судей.

За время своего существования Конституционный Суд РФ в порядке официального толкования рассмотрел и сформулировал правовые позиции в 13 постановлениях по 23 статьям Конституции. Это нормы, касающиеся: процедуры принятия федеральных законов (ч. 4 ст. 105, ст. 106, 107); понятия «принятый федеральный закон» (ст. 107); формы правового акта о поправках к Конституции (ст. 136); понятий «общее число депутатов Государственной Думы» и «общее число членов Совета Федерации» (ст. 103, 105, 135); правовых последствий роспуска Государственной Думы (ст. 84, 99, 109); ее роспуска после трехкратного отклонения представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ст. 111); временного исполнения обязанностей Президента РФ Председателем Правительства РФ в случаях, когда Президент не в состоянии их выполнять (ст. 92); досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ (ст. 91, 92); понятий «система» и «структура федеральных органов исполнительной власти» (ст. 71, 76, 112); статуса автономного округа, входящего в состав края, области (ст. 66); правовой процедуры включения нового наименования субъекта РФ в ст. 65 Конституции (ст. 137); разграничения компетенции между Конституционным Судом РФ и другими судами (ст. 125-127).

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Определите понятие «конституция».
2. Назовите причины принятия Конституции 1993 г.
3. Чем отличается Конституция 1993 г. от ранее действовавших Конституций РСФСР?
4. Определите структуру Конституции.
5. В чем проявляется высшая юридическая сила Конституции?
6. Что означает прямое действие Конституции?

7. Каким образом вносятся конституционные изменения и дополнения?
8. Каково соотношение между толкованием Конституции и конституционно-правовым толкованием законов и иных нормативно-правовых актов?

## Глава 4 ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

### 4.1. Понятие основ конституционного строя

Понятие «основы конституционного строя» является новым для конституционного права нашего государства. Впервые это понятие формализовано в Конституции 1993 г., первая глава которой называется «Основы конституционного строя».

Нормы этой главы регулируют общественные отношения, связанные с государственной организацией общественного устройства. Из теории государства и права известно, что общественный строй (устройство) любого государства характеризуется экономическими, политическими, социальными общественными отношениями, лежащими в основе этого строя.

Общественные отношения регулируются нормами всех отраслей национального законодательства, а наиболее важные, коренные, имеющие принципиальный характер, — нормами конституционными. Исходя из этого, юридическая наука под **основами конституционного строя** понимает совокупность конституционных норм, закрепляющих основы общественного устройства государства.

Конституции различных государств по-разному закрепляют основы конституционного строя. В большинстве конституций нет прямого закрепления этих основ (США, Франция, Великобритания), хотя нормы, закрепляющие основы строя, содержатся в статьях, посвященных регулированию системы высших органов власти, правового положения граждан.

В отдельных конституциях имеются главы, закрепляющие основные принципы (Италия), которые устанавливают конституционные основы общественного строя. Такие же основы закреплены, например, во вводной главе Конституции Испании, которая называется «Общие положения». В части первой этой Конституции «Об основных нравах и обязанностях» содержится третья глава — «О руководящих принципах социальной и экономической политики». В Конституции Бразилии есть части, именуемые «Экономический и финансовый строй».

Более подробное регулирование общественного устройства было свойственно конституциям социалистического типа. Все они, начиная с Конституции СССР 1936 г., имели специальные разделы и главы, посвященные закреплению основ общественного строя. Так, Конституция КНДР именует первые три главы соответственно «Политика», «Экономика», «Культура». Первая глава Конституции Республики Куба называется «Политические, социальные и экономические основы государства». Конституция РСФСР 1978 г. именовала первый раздел «Основы общественного строя и политики», в которой были главы: 1 — «Политическая система»; 2 — «Экономическая система»; 3 — «Социальное развитие и культура»; 4 — «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества». Отдельные нормы, регулирующие общественное устройство, содержались и в других разделах и главах Основного Закона РФ.

*В сфере экономических основ* общественного строя конституции регулируют тип собственности и статус ее отдельных форм, отношения, связанные с производством, обменом, распределением и потреблением материальных и духовных благ, а также принципы руководства и управления экономикой.

*В сфере социальных основ* общественного строя в конституциях регулируются социальные отношения, а в многонациональных федеративных государствах и межнациональные отношения. В эту группу входят также отношения: между трудом и капиталом; государством и личностью, отношения поощрения и охраны брака и семьи; в области экологии, здравоохранения, социального обеспечения и культуры.

*В сфере политических основ* общественного строя конституции регулируют общественные отношения, возникающие и развивающиеся по поводу осуществления государственной власти в обществе через специально создаваемые для этого политические организации, которые в совокупности образуют механизм политической власти (политическую систему).

Общественный строй является предметом изучения всех общественных и юридических наук. Предметом конституционного права выступают лишь те общественные отношения, которые закреплены нормами конституционного права, то есть основы конституционного строя РФ.

#### 4.2. Содержание основ конституционного строя

Основы конституционного строя РФ закреплены в первой главе Конституции 1993 г. Как отмечалось выше, в Конституции 1978 г. первый раздел именовался «Основы общественного строя и политики», нормами которого регулировались политическая и экономическая системы, вопросы социального развития и культуры, внешней политики и защиты Отечества. В Конституции 1993 г. не только изменено название главы и сокращено число статей, но и полностью деидеологизированы нормы, посвященные установлению правовых основ государственности. По существу ликвидированы или коренным образом изменены нормы, устанавливающие социалистический тип Конституции.

Российская Федерация — Россия, провозглашается в ст. 1 Конституции, есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

Демократия в дословном переводе с греческого, как известно, означает народовластие. Демократический характер России проявляется в том, что согласно ст. 3 Конституции «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Конституция закрепляет основные формы реализации народом своего суверенного полномочия. «Народ, — подчеркивается в ч. 2 ст. 3 Конституции, — осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Формами непосредственного осуществления народовластия являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3 Конституции).

В число конституционных основ РФ включен также классический для большинства стран мира **принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную**, органы которых являются самостоятельными (ст. 10 Конституции). Государственную власть в Российской Федерации, как установлено в ч. 1 ст. 11 Конституции, осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Из этой формулировки вытекает, что на современном этапе развития России Президент РФ выведен из системы исполнительной власти на самостоятельное место в системе высших органов государственной власти. Более подробно характеристика принципов государственного устройства содержится в последующих главах учебника.

Для механизма реализации полномочия народа важное значение имеет **местное самоуправление**. Согласно ст. 12 Конституции «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Такая конституционная формулировка коренным образом изменяет статус местных органов, так как по ранее действовавшей Конституции местные советы являлись органами государственной власти, решавшими в пределах своей компетенции все вопросы местного значения.

Впервые в России в тексте Конституции указывается на **особую защиту системы государственной власти**. «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации.

Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону» (ч. 4 ст. 3 Конституции).

Важнейшим признаком демократического государства является **обеспечение в нем прав и свобод человека и гражданина**. Только в условиях демократического государства это обеспечение может быть реальным. Никакие другие признаки и черты не способны придать государству демократический характер, если не обеспечиваются реальные права и свободы. Этот признак закреплён в ст. 2 Конституции, которая устанавливает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Российская Федерация определяется её Конституцией как **правовое государство**. Для правового государства характерны: верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни; реальность прав и свобод личности, обеспечение её свободного развития; взаимная ответственность государства и личности, обязательность закона не только для граждан, но и для государства; строгое исполнение требований закона, господство в государстве принципа законности; осуществление государством эффективного контроля за исполнением законодательства. Эти признаки правового государства отражены в нормах Конституции, устанавливающих основы конституционного строя, а также в других её главах.

В ст. 15 Конституции устанавливается, что **Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ**. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции.

В этой статье закреплён и другой признак правового государства. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения **обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы**.

Для того чтобы законы исполнялись, они должны быть известны гражданам. В связи с этим Конституция 1993 г. впервые в конституционном законодательстве устанавливает: «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 официально для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15).

Стремление придать правовой характер Российскому государству привело к новелле, «практически неизвестной конституционному законодательству большинства стран мира. Конституция 1993 г. закрепила, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (ч. 4 ст. 15). В данной норме закреплён общий **принцип примата международного права над национальным законодательством**.

Это не означает верховенства норм международного права над нормами Конституции, которые, как отмечалось выше, имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории РФ.

Включение в правовую систему государства общепризнанных принципов и норм международного права весьма затрудняет их прямую реализацию в связи как с отсутствием её механизма, так и неопределённостью научного и правового содержания этой категории.

Заключение Российской Федерацией договоров с другими государствами регулируется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Закон устанавливает, что положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно.

К основам конституционного строя РФ отнесены и некоторые нормы, устанавливающие характер взаимоотношений между обществом и человеком, государством и личностью. Эти нормы не только характеризуют демократизм нашего государства, что отмечалось выше, но и определяют его конституционный строй в целом.

Статья 2 Конституции 1993 г. закрепляет: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

В данной статье воплощен **гуманный принцип взаимоотношений между государством и личностью**. Государство существует для человека, для обеспечения его прав и свобод. Более подробно характер правового регулирования этих взаимоотношений будет рассмотрен в соответствующих главах учебника.

Для правового положения человека в государстве важное значение имеет **институт гражданства**. Наиболее принципиальные положения этого института законодатель включил в содержание основ конституционного строя. В частности, ст. 6 Конституции устанавливает, что «гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения».

В данной статье Конституции последовательно проводится **принцип равноправия**. Каждый гражданин Российской Федерации, подчеркивается в ч. 2 ст. 6 Конституции, обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Защищая права человека, Конституция РФ устанавливает также, что «гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его» (ч. 3 ст. 6 Конституции).

Это положение дополняется установленными в ст. 61—62 Конституции нормами, согласно которым гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Гражданин Российской Федерации по действующему в настоящее время закону может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ. Эти нормы не включены в содержание основ конституционного строя, но имеют принципиально важное значение для определения характера взаимоотношений между гражданином и государством.

Многонациональный, федеративный характер национально-государственного устройства России обусловил включение в первую главу Конституции «Основы конституционного строя» ряда положений, связанных с характером Российской Федерации и ее взаимоотношениями с субъектами РФ.

Прежде всего это нормы, закрепляющие единство Федерации и верховенство ее законов на всей территории. В ст. 4 Конституции установлено:

- суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию;
- Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ;
- Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Российская Федерация согласно ст. 5 Конституции состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов РФ. Закрепление равноправия всех субъектов РФ в качестве одной из основ конституционного строя имеет новый, принципиально важный характер. Известно, что предшествующие Конституции СССР и РСФСР закрепляли иное положение. В частности, республики в составе СССР являлись суверенными государствами. По Федеративному договору от 31 марта 1992 г. республики в составе РФ также именовались суверенными государствами. Естественно, все иные субъекты РФ имели другой статус. Ликвидировав суверенитет субъектов РФ и установив их равноправие, Конституция РФ закрепила правовые гарантии сохранения целостности России.

Равноправие субъектов в Российской Федерации не означает их равного статуса, который определяется законодательными актами различной юридической силы. Различен и круг полномочий субъектов РФ.



Так, согласно ч. 2 ст. 5 Конституции, республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

Особенно важный характер для основ конституционного строя имеют закрепленные в Конституции принципы федеративного устройства России. Как установлено в ч. 3 ст. 5: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны (ч. 4 ст. 5 Конституции).

Несмотря на отсутствие специальной главы, Конституция в содержание основ конституционного строя государства включает нормы, регулирующие отношения, связанные с экономической системой общественного устройства Российской Федерации. В Конституции закреплены **многообразие форм собственности, их равная защита**. «В Российской Федерации, — установлено в ч. 2 ст. 8 Конституции, — признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». Данное положение дополняется нормой ст. 35 Конституции, которая устанавливает, что право частной собственности охраняется законом, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Право частной собственности, не известное конституциям Российского государства 1925—1978 гг., дополняется также правом граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции).

По-иному установлен **правовой режим земли**. В ст. 9 Конституции закреплено, что:

- земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;
- земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Положения этой статьи дополняются нормами ст. 36 Конституции, согласно которой граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Более подробно земельные отношения регулируются ЗК РФ, а также другими правовыми актами, содержание которых изучается в соответствующей учебной дисциплине (земельное право, экологическое право и др.).

Для уяснения характера экономических основ общественного устройства по Конституции 1993 г. рассмотрим, от каких конституционных норм и принципов в этой области отказалась она по сравнению с ранее действовавшей Конституцией. В гл. 2 «Экономическая система» Конституция 1978 г. закрепляла: социалистическую собственность как основу экономической системы в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности; пределы экономической деятельности, исходя из общественных интересов; государственную или коллективную собственность на землю; свободный от эксплуатации труд; высшую цель общественного производства — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей; государственное плановое регулирование экономики; меры для охраны и научно обоснованного использования земли, других природных богатств, а также меры по охране природы и улучшению окружающей человека среды.

Учитывая федеративный характер национально-государственного устройства России, Конституция 1993 г. закрепляет: «В Российской Федерации гарантируются единство

экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» (ч. 1 ст. 8).

Важнейшее значение для становления новых экономических отношений имеют положения ч. 2 ст. 8 Конституции, в которой признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Значительным изменениям и сокращениям по сравнению с ранее действующей Конституцией подверглись и нормы, устанавливающие социальные основы общественного устройства, входящие в содержание основ конституционного строя РФ.

Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции). В ч. 2 данной статьи закрепляются основные направления социальной политики государства. 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.

К сфере установления социальных основ общественного устройства следует отнести и упоминавшуюся ст. 2 Конституции, которая провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина относит к обязанности государства. Социальная направленность Конституции 1993 года проявляется также в положениях гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина». Их содержание будет рассмотрено в последующих главах учебника.

В эту же сферу общественной жизни входят и нормы Конституции, определяющие принципиальное отношение к религии. Статья 14 Конституции устанавливает, что Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

В содержание основ конституционного строя, закрепленных Конституцией 1993 г., входят и нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти. В своей совокупности они регулируют политические основы общественного устройства или политическую систему РФ.

Народ — единственный законный носитель власти в государстве, осуществляющий ее независимо и самостоятельно. Как подчеркивается в ч. 1 ст. 3 Конституции, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Власть народа в любом государстве осуществляется в определенных организационных формах, посредством которых народ реализует свой суверенитет. Народ управляет государством, свободно выражает свою волю и придает ей общеобязательный характер путем закрепления этого права в законодательных актах.

Реализация народовластия осуществляется в различных формах: через систему государственных органов, общественные организации и партии, через институты непосредственной демократии. Единство, взаимосвязь и функционирование этих форм составляют политическую систему общественного строя. Таким образом, под **политической системой** понимается совокупность государственных, политических и общественных организаций, через которые народ реализует принадлежащую ему по Конституции власть, управляет государством, определяет и проводит в жизнь внутреннюю и внешнюю политику.

Основные элементы политической системы закреплены в гл. 1 Конституции 1993 г. «Основы конституционного строя».

В ст. 13 Конституции закреплён принцип отказа государства от одной идеологии. В Российской Федерации признается **идеологическое многообразие**. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Включение в Конституцию РФ такой формулировки обусловлено тем, что с 1917 г. господствующей идео-

логией, по существу идеологией государственной, являлся марксизм-ленинизм, определявший экономическую, политическую и социальную основы государства. В соответствии с этой идеологией строилось социалистическое советское государство. Согласно Конституции РСФСР 1978 г. политическую основу государства составляли Советы народных депутатов. Центральным элементом политической системы государства являлась коммунистическая партия — руководящая и направляющая сила, ядро политической системы. Она определяла генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики государства.

Деидеологизировав общественный и государственный строй, Конституция 1993 г. ликвидировала и монополию одной партии. В ст. 13 Конституции закреплено, что в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Общественные объединения равны перед законом.

В содержание основ конституционного строя законодатель включил определенные ограничения для создания и деятельности партий и общественных организаций. «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 13 Конституции).

В содержание основ конституционного строя входят такие элементы политической системы: Российское демократическое федеративное правовое государство; политические партии; другие общественные объединения; органы местного самоуправления; институты непосредственной демократии (референдум и выборы).

Как отмечалось ранее, все положения Конституции имеют высшую юридическую силу, находятся под повышенной правовой охраной. Но даже среди конституционных положений нормы, закрепленные в первой главе, занимают особое место.

Как установлено в ст. 16 Конституции, положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя РФ и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя РФ.

Этот особый порядок изменения норм первой главы установлен в ст. 135 Конституции, в которой установлено, что положения первой главы Конституции не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Если предложение о пересмотре норм, составляющих основы конституционного строя, будет поддержано  $\frac{3}{5}$  голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность действующей Конституции, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При его проведении Конституция считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

Контрольные вопросы и задания

1. Определите понятие «основы конституционного строя».
2. Как соотносится это понятие с понятием «общественный строй государства»?
3. Что такое представительная и непосредственная демократия?
4. Перечислите формы собственности в РФ.
5. Охарактеризуйте правовой статус земли по Конституции 1993 г.
6. Каков порядок изменения основ конституционного строя?

## СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА И ФОРМЫ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

### 5.1. Демократическое государство - основная форма реализации полновластия народа

Как отмечалось в предыдущей главе, в содержание основ конституционного строя включена норма, устанавливающая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, органы местного самоуправления, политические партии и общественные организации, что в совокупности составляет политическую систему.

Особое место в данной системе занимает государство. **Государство** — это **единая политическая организация общества**, которая распространяет свою власть на всю территорию страны и население, располагает для этого специальным аппаратом и издает обязательные для всех веления в форме нормативно-правовых актов.

Государство является основной формой реализации суверенитета народа, потому что оно:

- единственная полновластная организация в масштабе страны;
- представляет весь многонациональный народ России, выражает его совокупную волю;
- является собственником значительной доли средств производства, земли, природных богатств, материальных ценностей, охватываемых государственной собственностью;
- является официальным представителем внутри страны и во взаимоотношениях с другими государствами;
- может применять меры юридического принуждения в целях обеспечения исполнения правовых актов.

Российской Федерации как государству присущи определенные признаки, свойственные любому государству, независимо от общественно-экономической формации, формы устройства и правления, политического режима и других критериев.

Для государства прежде всего характерна организация политической власти на определенной территории. В связи с этим ст. 4 Конституции определяет, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию». Данное конституционное положение имеет особое значение для России, имеющей федеративное национально-государственное устройство. Территорию РФ составляет пространство, определяемое государственной границей.

Юридическое понятие «государственная граница», а следовательно и «территория Российской Федерации», установлено ст. 1 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (далее — Закон о Государственной границе). Согласно этому Закону Государственная граница РФ есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории (суши, вод, недр, воздушного пространства) РФ, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ.

Отдельные вопросы определения территории и обеспечения ее неприкосновенности регламентируются также Федеральными законами от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и др.

Как следует из законодательного определения, понятие «территория» непосредственно связано с политической организацией государства.

Как закреплено в ч. 3 ст. 4 Конституции Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Порядок осуществления этой задачи регулируется Конституцией РФ, Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (далее — Закон об обороне), Законом о Государственной границе и другими нормативно-правовыми актами.

Следующим признаком всякого государства является наличие на его территории совокупности людей — **населения**. Государственная организация общества обуславливает при-  
дание населению юридического статуса гражданства, определение статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории государства. Решающую роль в организации и деятельности государства играют его граждане, составляющие в совокупности народ — носитель суверенитета государства.

В содержание основ конституционного строя РФ входят и нормы, устанавливающие основные принципы **института российского гражданства**. Гражданство Российской Федерации, закрепленное в ст. 6 Конституции, приобретает и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Для взаимоотношений государства с его гражданами принципиальный характер носят положения Конституции о том, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2); что «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации» (ч. 2 ст. 6); что «гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его» (ч. 3 ст. 6).

Сущность и социально-правовая значимость института гражданства состоит в том, что, с одной стороны, граждане исполняют обязанности перед государством, а, с другой — государство обеспечивает их права и свободы, защищает своих граждан. Как установлено в ст. 61 Конституции, гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Более подробно правовое регламентирование института гражданства, а также вопросы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства будут рассмотрены в соответствующих главах учебника.

Государство обладает территориальным верховенством Конституции и федеральных законов в пределах своих границ, что означает всю полноту государственной власти над своим населением. Данный признак отражен в ч. 2 ст. 4 Конституции, которая закрепляет, что Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ. В отношении своих граждан верховенство государственной власти выходит за пределы России, так как граждане обязаны соблюдать законы даже в тех случаях, когда они находятся за границей.

На особое место в системе реализации **суверенитета народа** государство ставит наличие у него специального аппарата (механизма) для управления обществом и обеспечения его нормальной жизнедеятельности. Именно в этом аппарате материализуется государственная власть.

**Государственную власть** в масштабах РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и судебные органы. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

В соответствии с конституционным **принципом разделения властей** представительные органы осуществляют законодательную деятельность, исполнительные органы — управленческую деятельность во всех сферах государственной жизни, судебные органы — правосудие в государстве.

Российское государство, осуществляя народовластие, делает волю народа общеобязательной путем ее **закрепления в нормативно-правовых актах**. Ни один другой элемент политической системы, исключая референдум, не наделен правом издания юридически обязательных актов. Конституция РФ, федеральное законодательство четко разграничивают круг полномочий государственных органов, по которым они могут принимать нормативно-правовые решения, а также устанавливают иерархию актов, издаваемых различными органами.

В целях обеспечения действия нормативно-правовых актов, в которых выражена воля народа, государство создает **аппарат принуждения**, являющийся составной частью государственного механизма, включающий суды, органы прокуратуры, органы внутренних дел, исправительно-трудовые учреждения и др.

Большинство граждан исполняют требования законов сознательно и добровольно. В отношении тех, кто не исполняет или исполняет ненадлежащим образом требования правовых норм, государство применяет принуждение, привлекает к юридической ответственности (уголовной, административной и др.), используя для этого принудительный аппарат.

Только государство имеет в своем распоряжении **военную организацию**, предназначенную для обеспечения суверенитета, целостности и неприкосновенности своей территории. Кроме Вооруженных Сил РФ, специально созданных для обороны, в военную организацию входят также пограничные войска, внутренние войска, органы федеральной службы безопасности, войска правительственной связи, железнодорожные войска, органы по чрезвычайным ситуациям, органы внешней разведки и др.

Место государства в реализации полновластия народа определяется его **функциями**, под которыми понимаются основные, наиболее важные направления деятельности государства. В функциях выражаются сущность государства, его роль в решении задач организации жизнедеятельности, в удовлетворении интересов всего населения.

Наличие и содержание функций определяется внутренними и внешними факторами, теми главными задачами, которые стоят перед государством. В зависимости от того, в какой сфере общественной жизни они действуют, функции государства подразделяются на внутренние и внешние.

**Внутренними функциями** Российского правового демократического государства являются:

1. **Экономическая функция**, которая выражается в разработке, координации, поощрении основных направлений развития экономики страны. Для современного этапа развития России характерно сочетание государственного регулирования и развития рыночных товарных отношений, т. е. регулирование экономическими, а не административно-командными методами.

К основам конституционного строя Конституция 1993 г. относит: свободу экономической деятельности; равное признание и защиту частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; поддержку конкуренции; свободу предпринимательской деятельности и т. д.

Государственное воздействие на экономику осуществляется через законодательную деятельность Федерального Собрания в области федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования; денежной эмиссии и др. (ст. 106 Конституции).

Экономическая функция государства проявляется также в непосредственном хозяйственном руководстве государственным сектором экономики. Здесь государство выступает собственником средств производства, производителем материальных благ и услуг. В связи с переходом к рыночной экономике в Российской Федерации осуществляется приватизация всех видов государственной собственности, что существенно суживает этот сектор экономики, а также само содержание экономической функции государства.

2. **Социальная функция**, выражаемая в деятельности по обеспечению социальной защищенности человека и гражданина. Необходимость этой функции непосредственно вытекает из ст. 7 Конституции, в которой закреплено, что «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В данной статье Конституции по существу определено содержание социальной функции государства. В Российской Федерации, подчеркивается в ч. 2 ст. 7 Конституции, охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система

социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Кроме этих положений, включенных в состав основ конституционного строя РФ, содержание и пути реализации социальной функции государства конкретизируются в статьях Конституции, закрепляющих права и свободы человека и гражданина, устанавливающих компетенцию органов государственной власти, а также в ГК РФ, законодательстве о труде и других актах.

Осуществляя социальную функцию, государство стремится к максимально возможному в конкретных условиях содействию благу всех граждан. Вместе с тем оно предоставляет широкие возможности всем желающим для оказания помощи социально необеспеченным гражданам, поощряет создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах».

**3. Функция финансового контроля.** Она проявляется в учете доходов физических и юридических лиц, в установлении системы налогов и сборов, формировании государственного бюджета и контроля над его исполнением. Государство осуществляет в рамках этой функции финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование и денежную эмиссию.

В реализации функции финансового контроля важную роль играют Федеральное Собрание и Правительство РФ. В этих целях образованы Министерство финансов РФ, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, другие федеральные органы исполнительной власти, Федеральное казначейство.

**4. Функция охраны законности и правопорядка** направлена на обеспечение строгого и точного исполнения требований законодательства всеми физическими и юридическими лицами. Одной из основ конституционного строя РФ является требование ст. 15 Конституции о том, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

В условиях демократического правового государства реализация этой функции направлена на защиту законных прав и интересов личности, государства и общества. Правоохранительная деятельность не исчерпывает содержание функции охраны законности и правопорядка. Не меньшее значение имеет и деятельность по поддержанию стабильного правопорядка в экономической, политической, социальной, военной и иных сферах.

В реализации этой функции участвуют органы всех ветвей государственной власти. Представительные органы делают это путем законодательной деятельности и контроля. На исполнительно-распорядительные органы возлагается задача непосредственной организации ее осуществления. Так, согласно ст. 114 Конституции, Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью».

Для реализации этой конституционной задачи создаются такие органы исполнительной власти, как Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ и др. Особое место в деятельности государства по осуществлению функции охраны законности и правопорядка занимают органы судебной власти и прокуратуры. Так, ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» устанавливает, что «прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории».

Подробно вопросы организации и деятельности судебной системы будут рассмотрены в соответствующей главе учебника.

**5. Экологическая (природоохранительная) функция.**

Она представляет собой совокупность мер по охране и научно обоснованному, рациональному использованию земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного

мира, атмосферного воздуха. Основные вопросы этой деятельности регулируются Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Правительство РФ обеспечивает проведение экологической политики государства (ст. 114 Конституции). В решении задач по реализации экологической функции участвуют большинство федеральных органов исполнительной власти, среди которых: Министерство экономического развития РФ, Министерство сельского хозяйства РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Министерство энергетики РФ, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.

**Внешними функциями** Российского государства являются:

1. Функция **сотрудничества с другими государствами** — деятельность государства по организации международного экономического сотрудничества; политического сотрудничества, особенно в вопросах войны и мира; культурного и научно-технического сотрудничества; сотрудничества в области использования и охраны окружающей среды; в области борьбы с терроризмом и др. Реализация этой функции осуществляется на основе как национального законодательства, так и международно-правовых договоров и соглашений.

В реализации функции сотрудничества с другими государствами ведущее место занимает Президент РФ, который определяет основные направления внешней политики;

представляет Российскую Федерацию в международных отношениях; осуществляет руководство внешней политикой; ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; подписывает ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (ст. 86 Конституции).

Руководство осуществлением мер по реализации внешней политики РФ ст. 114 Конституции возлагает на Правительство РФ. Непосредственное участие в осуществлении этой функции принимают такие органы исполнительной федеральной власти, как Министерство иностранных дел РФ, занимающее ведущее место в этой работе, Федеральное космическое агентство, Федеральная миграционная служба и др.

2. Функция **обороны страны (защиты Отечества)** — система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по обеспечению готовности государства к защите от вооруженного нападения, а также собственно защиты населения, территории и суверенитета РФ. Оборона является элементом безопасности государства и одной из важнейших его функций.

Необходимость этой функции указана в Конституции, ст. 4 которой закрепляет, что «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». На современном этапе развития международной обстановки угроза крупномасштабной войны значительно снизилась, однако сдерживать потенциального агрессора может только опора на военную мощь. Кроме того, в последние годы глобальный характер приобрел международный терроризм.

Федеративное устройство России обуславливает необходимость определения предмета полномочий в области военного строительства для Российской Федерации и ее субъектов. Значимость обороны и строительства Вооруженных Сил обусловила отнесение этих вопросов к ведению РФ. Согласно ст. 71 Конституции ведению Российской Федерации в этой области подлежат: вопросы войны и мира; оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.

К ведению Российской Федерации отнесены и другие, имеющие военные аспекты, вопросы: принятие и изменение федеральных законов; установление системы федеральных органов государственной власти; федеральная государственная собственность и управление ею; осуществление федеральных программ; федеральный бюджет; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт,



информация и связь; внешняя политика; судоустройство и прокуратура; государственные награды и почетные звания; федеральная государственная служба и др.

Конституция РФ определяет компетенцию высших органов государственной власти в области руководства обороной и военным строительством.

В нормах гл. 1 Конституции Российское государство характеризуется как демократическое, федеративное, правовое, социальное, светское, с республиканской формой правления. Рассмотрим кратко содержание этих конституционных характеристик государства.

**Демократическим** оно является потому, что признает носителем суверенитета и единственным источником власти многонациональный народ России. Кроме того, государство, согласно Конституции, в полном объеме обеспечивает права и свободы человека, видит в этом свою главную задачу. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными.

Россия является **федеративным государством**. В настоящее время она состоит из 83 равноправных субъектов, перечень которых дан в ст. 65 Конституции. Среди этих субъектов 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, одна автономная область и 4 автономных округа. Республики, автономная область и автономные округа созданы по *национально-территориальному* принципу, остальные субъекты — по *административно-территориальному* принципу.

Федеративное устройство нашего государства основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов.

Определение Российской Федерации как **правового государства** означает, что в нем действует законодательная система, направленная прежде всего на обеспечение прав и свобод человека и гражданина. В нем обеспечена независимость суда как главного механизма реализации этих прав и свобод. Для правового государства характерно верховенство Конституции по отношению ко всем иным нормативным актам и приоритет норм международного права. В нем обеспечивается также обязательность соблюдения требований закона не только для граждан, но и для государства в целом и всех его органов и должностных лиц.

Российская Федерация — **социальное государство**. Его политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Как подчеркивается в ст. 7 Конституции, 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.

Конституционное определение Российской Федерации как **светского государства** означает, что государство и религиозные объединения отделены друг от друга. Никакая религия в России, согласно ст. 14 Конституции, не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Особое значение для многоконфессиональной страны, каковой является Россия, имеет конституционное закрепление равенства всех религиозных объединений перед законом. В связи с конституционным закреплением светского характера Российской Федерации Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» запрещает государственным служащим использовать свое служебное положение в интересах религиозных объединений для пропаганды отношения к ним.

**Республиканская форма правления.** В мировой практике известны две основные формы правления: республика и монархия. Статья 1 Конституции закрепила для Российской Федерации республиканскую форму правления. Это означает выборность главы государства и высшего органа законодательной власти — парламента. Хотя Конституция РФ не предусматривает непосредственно вид республики (парламентская или президентская), анализ конституционных норм о порядке формирования и компетенции высших органов

государственной власти показывает, что в России установлен президентский вид республиканской формы правления с определенными особенностями.

## 5.2. Конституционное регулирование деятельности общественных объединений

Важное место в политической системе как механизме реализации суверенитета народа занимают **общественные организации**. В соответствии со ст. 30 Конституции каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо общественное объединение или пребыванию в нем.

**Основы правового статуса** общественных объединений закреплены в ст. 13 Конституции, которая устанавливает принцип идеологического многообразия, подчеркивая, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». В этой статье Конституции закрепляется принцип политического многообразия и многопартийности, а также положение о том, что «общественные объединения равны перед законом».

В соответствии с общепризнанными нормами международного права Конституция РФ устанавливает ограничения на создание и деятельность общественных объединений. «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5 ст. 13).

Общественные организации, созданные и зарегистрированные в установленном законом порядке, участвуют в решении задач управления обществом и государством в пределах своих уставных положений.

Государство и общественные объединения являются самостоятельными элементами политической системы, механизма народовластия. Каждый из них образуется в установленном порядке, имеет свою структуру, задачи и функции.

Вместе с тем эти элементы тесно взаимодействуют между собой при приоритетной роли государства в определенных законом случаях.

Государство, согласно ст. 30 Конституции, является гарантом свободной деятельности общественных объединений. Государство предоставляет гражданам конституционное право создавать эти объединения. Через свои органы государство в ряде случаев санкционирует само создание общественных объединений и определяет их правовое положение в регистрируемых государственным органом уставных документах. Государство создает необходимые условия, в том числе материальные, для деятельности некоторых объединений, а также охраняет права и законные интересы общественных объединений и их членов.

Деятельность общественных объединений регулируется Федеральными законами от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Закон об общественных объединениях), от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Согласно ст. 5 Закона об общественных объединениях под **общественным объединением** понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

**Основными видами общественных объединений** являются: политические партии; массовые движения; профессиональные союзы; женские, ветеранские организации; организации инвалидов; молодежные и детские организации; научные, технические, культурно-просветительские, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества; творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и др.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Учредителями, членами и участниками общественного объединения могут быть как физические, так и юридические лица.

Организационно-правовыми формами общественных объединений согласно Закону об общественных объединениях являются: общественная организация, движение, фонд, учреждение, орган общественной самодеятельности.

**Общественная организация** — это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

**Общественное движение** — не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

**Общественный фонд** — один из видов некоммерческих фондов. Он представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого — формирование имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование данного имущества на общественно полезные цели.

**Общественное учреждение** — не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и уставным целям объединения.

**Орган общественной самодеятельности** — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацию программ органа по месту его создания.

**Политическая партия.** Порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируется специальным законом, содержание которого будет проанализировано в следующем параграфе.

Политические партии выражают политическую волю своих членов, участвуют в формировании органов государственной власти и в ее осуществлении через избранных в эти органы представителей. Партии имеют право выдвигать кандидатов в представительные органы, в том числе единым списком, вести предвыборную агитацию, оформлять депутатские группы и фракции.

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать **союзы (ассоциации) общественных объединений** на основе учредительных договоров и (или) уставов, образуя новые общественные объединения. Правоспособность таких союзов (ассоциаций) как юридических лиц возникает с момента государственной регистрации.

По территориальной сфере деятельности общественные объединения классифицируются на международные, общероссийские, межрегиональные и местные.

Принципами создания и деятельности общественных объединений являются: равенство перед законом; добровольность; равноправие; самоуправление; законность; свобода в определении своей структуры, целей, форм и методов деятельности; гласность; открытость и общедоступность информации об учредительных и программных документах.

Закон об общественных объединениях конкретизирует в ст. 17 правовые основы отношений государства и общественных объединений. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Так, основанием для вмешательства может служить нарушение общественной организацией ограничений на создание и деятельность общественных объединений, установленных законодательством.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде: целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и местного самоуправления с участием общественных объединений или по согласованию с ними.

Как отмечалось выше, общественное объединение должно иметь устав. Он предусматривает: название, цели и организационно-правовую форму объединения; его структуру, руководящие и контрольно-ревизионные органы; территорию деятельности; условия и порядок приобретения членства, права и обязанности членов объединения; компетенцию и порядок формирования руководящих органов, сроки полномочий и место нахождения; порядок внесения изменений и дополнений в устав; источники формирования денежных средств и иного имущества; порядок реорганизации и ликвидации и т. д.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации на основе Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Решение о регистрации (об отказе) общественного объединения принимается федеральным органом исполнительной власти, или его территориальным органом. Решение о регистрации является основанием для внесения в единый государственный реестр юридических лиц.

Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции, но в таком случае оно не приобретет прав юридического лица.

Государственная регистрация общероссийского и международного общественных объединений производится Министерством юстиции РФ; межрегионального — органами юстиции по месту нахождения руководящего органа; регионального и местного — органами юстиции соответствующих субъектов РФ.

Для государственной регистрации необходимы:

- заявление в регистрирующий орган, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа с указанием места жительства каждого;
- устав общественного объединения в двух экземплярах;
- выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания;
- сведения об учредителях;
- документ об уплате регистрационного сбора;
- документ о предоставлении юридического адреса;
- протоколы учредительных съездов структурных подразделений (для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений и др.).

Органы, регистрирующие общественные объединения, включают их в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Основаниями для отказа в регистрации общественного объединения являются: противоречие его устава Конституции и законодательству; непредставление полного перечня учредительных документов; если ранее было зарегистрировано объединение с тем же названием на той же территории; недостоверность информации; если название оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан и т. д.

Отказ от регистрации объединения может быть обжалован в вышестоящий орган или в суд.

Закон об общественных объединениях подробно регламентирует права и обязанности общественного объединения. Среди обязанностей на первом месте стоит требование соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся

сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные уставом и иными учредительными документами.

Для общественных объединений, являющихся юридическими лицами, закреплены право на собственность; источники формирования имущества; установлены субъекты права собственности в общественных организациях, движениях, фондах и учреждениях; регламентированы вопросы предпринимательской деятельности.

Закон об общественных объединениях регулирует ответственность государства и его органов, а также общественных объединений за нарушения законодательства об общественных объединениях. Эта ответственность установлена уголовным, гражданским и административным законодательством.

Участие или неучастие гражданина в деятельности общественного объединения не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, в том числе для занятия должности в государственной организации, либо основанием для неисполнения обязанностей, предусмотренных законом. Не допускается указание в официальных документах членства в том или ином общественном объединении. На работников аппарата общественных объединений распространяется законодательство о труде, социальном обеспечении и страховании.

Законодательство об общественных объединениях, устанавливая их права и условия деятельности, закрепляет и права по участию в осуществлении народовластия:

- = участие в формировании органов государственной власти;

- = участие в выработке решений этими органами; представление и защита законных интересов своих членов в государственных общественных органах. А также подробно регулируются вопросы приостановления деятельности общественных объединений, а также запрета их деятельности и ликвидации.

В законе определены основные направления деятельности различных видов общественных объединений.

Массовые общественные движения преследуют политические и иные цели и не имеют фиксированного членства. В законодательстве установлено, что государственные служащие, военнослужащие и лица, занимающие должности в правоохранительных органах, в своей служебной деятельности руководствуются законом и не связаны решениями партий и массовых общественных движений.

Профессиональные союзы (профсоюзы) представляют и защищают интересы членов профсоюзов в области производства, социально-экономической и культурной деятельности, во взаимоотношениях с государственными органами, хозяйственными организациями и иными объединениями. Все профессиональные союзы равны перед законом. Профессиональный союз является добровольной общественной организацией, объединяющей трудящихся, связанных общими интересами по роду их деятельности как в производственной, так и не в производственной сферах, для защиты трудовых и социально-экономических прав и интересов своих членов. Правовое регулирование организации и деятельности профсоюзов регулируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее — Закон о профсоюзах).

Закон о профсоюзах регулирует порядок образования профсоюзов, устанавливает принцип независимости их деятельности от государственных органов, политических и других общественных организаций; запрещает дискриминацию граждан по признаку принадлежности к профсоюзу.

Среди прав профсоюзов законодательство закрепляет право: по участию в управлении государственной и общественной жизнью; защиты конституционного права на труд для своих членов; на ведение переговоров с администрацией и заключение коллективных договоров и соглашений; контроля за соблюдением законодательства о труде администрацией и собственниками; на объявление забастовки и др. Установлены также гарантии прав профессиональных союзов со стороны государства и его органов.

### **5.3. Правовое регулирование организации и деятельности политических партий**

Демократическое правовое государство предполагает создание и развитие политической системы, построенной на основе многопартийности. Конституция РФ закрепила это положение в качестве одной из основ конституционного строя России.

К настоящему времени в мире сложились и функционируют политические системы с различными формами участия в их организации и деятельности политических партий: многопартийные системы без монополий одной партии; многопартийные системы с монополией одной из партий; двухпартийные системы; однопартийные системы. В России, как и в других республиках бывшего СССР, до свершения коренных демократических преобразований существовала однопартийная система с конституционно закрепленной руководящей и направляющей ролью КПСС. Принцип многопартийности потребовал соответствующих организационно-правовых мер по созданию реальной многопартийной политической системы.

Для создания многопартийной политической системы в России важное значение имело Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 г. № 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР", от 6 ноября 1991 г. № 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР».

В п. 3 ст. 1 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общественных объединениях"» закреплялось понятие и определялись основы и статус «политических общественных объединений», ныне эти изменения утратили силу в соответствии с Федеральным законом от 12 марта 2002 г. № 26-ФЗ.

Важную роль в формировании многопартийной политической системы России призван сыграть Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Закон о политических партиях). Согласно ст. 3 этого Закона 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.

Политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ при условии, что в одном субъекте может быть создано только одно региональное отделение партии. В политической партии должно состоять не менее 45 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 450 членов, а в остальных не менее 200 членов. Руководящие и иные органы партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории РФ.

Целями и задачами политической партии являются: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов и участие в выборах и в работе органов государственной власти и местного самоуправления.

В Законе о политических партиях установлены условия и требования к наименованию Политических партий и выбору собственной символики, а также закреплены основные принципы деятельности: добровольность, равноправие, самоуправление, законность и гласность, свобода в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением законодательно установленных ограничений.

Ограничениями на создание и деятельность политических партий являются: запрет на создание и деятельность партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности; политическая партия не должна состоять из лиц одной профессии.

Структурные подразделения партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Не допускается создание структур политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления, в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях. Не допускается деятельность политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления за исключением законодательных (представительных), в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов, в государственных учреждениях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство партий в деятельность государственных органов и должностных лиц, не допускается. Вопросы, затрагивающие интересы партий, решаются органами государственной власти и самоуправления с участием соответствующих партий или по согласованию с ними. Лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, не вправе использовать служебное положение в интересах партии, членами которой они являются, а также в интересах любой другой партии. Все эти лица, кроме депутатов, не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. Президент РФ вправе приостанавливать свое членство в политической партии на срок осуществления своих полномочий.

В Законе о политических партиях детально регламентируются: вопросы создания политических партий; государственная регистрация партий и основания для отказа в регистрации; внутреннее устройство и содержание уставных документов; права и обязанности; вопросы имущества и денежных средств партий и их хозяйственной деятельности; виды государственной поддержки политических партий и их государственное финансирование; участие в выборах и референдумах; приостановление деятельности и ликвидация политических партий.

#### 5.4. Институты непосредственной демократии

Конституция РФ, признав носителем суверенитета и единственным источником власти многонациональный народ, устанавливает: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ч. 3 ст. 3). Данное положение включено в число основ конституционного строя Российской Федерации.

Значение **выборов** в осуществлении народовластия, порядок их организации рассмотрены в одной из последующих глав учебника. В настоящем параграфе проанализируем правовое регулирование референдума как основной формы непосредственной демократии.

**Референдум** — способ принятия гражданами решений по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни путем всенародного голосования.

Статья 32 Конституции рассматривает право каждого гражданина участвовать в референдуме как форму реализации права на участие в управлении делами государства.

Согласно ст. 84 Конституции Президент РФ назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Возведение правового регулирования проведения референдумов на уровень конституционного федерального закона подчеркивает значимость этого института непосредственной демократии. Эта значимость подтверждается также положением ст. 92 Конституции, согласно которой в тех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, временно исполняющий их Председатель Правительства РФ не может назначать референдум.

Конституция устанавливает, что путем всенародного голосования принимается проект новой Конституции, разработанный Конституционным Собранием в случае необходимости

пересмотра гл. 1, 2 и 9 Конституции. При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем, в свою очередь, приняло участие более половины избирателей.

Основные вопросы организации референдумов регулируются Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее — Закон о референдуме) с изменениями, внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П. Кроме того, вопросы организации и участия граждан в референдумах регулируются Федеральным законом 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). В частности, в этом законе устанавливается, что референдум — форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

Референдум РФ — референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, Законом о референдуме, Законом об основных гарантиях избирательных прав среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории РФ, а также граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории РФ.

Референдум РФ — всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа.

Референдум проводится на всей территории России на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник референдума голосует лично и обладает равным числом голосов. Контроль за волеизъявлением гражданина не допускается; в ходе референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

В референдуме имеет право участвовать каждый гражданин Российской Федерации, достигший на день референдума 18 лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными или содержащимися в местах лишения свободы по приговору суда.

На референдум РФ не могут быть вынесены вопросы:

- изменения статуса субъектов РФ;
- досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а равно о проведении досрочных выборов этих органов либо о перенесении сроков таких выборов;
- вопросы, отнесенные Конституцией, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти;
- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

Закон о референдуме устанавливает обстоятельства, исключающие проведение референдума: условия военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории РФ, а также в течение трех месяцев после их отмены. Повторный референдум не проводится в течение года после дня обнародования результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

Референдум не проводится в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой на всей территории РФ. Кроме того, в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и



официальным опубликованием его результатов не может быть выдвинута инициатива проведения нового референдума.

При подготовке и проведению референдума используются русский язык и государственные языки республик в составе РФ, а также языки народов РФ на территориях их компактного проживания.

Субъектами права инициативы проведения референдума являются: не менее 2 млн граждан при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории России проживают не более 50 тыс. из них; Конституционное Собрание в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции (по вопросу принятия Конституции); федеральные органы государственной власти — в случаях, предусмотренных международным договором РФ и Законом о референдуме.

Порядок реализации инициативы. Каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в соответствующем референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 20 человек, имеющих право на участие в референдуме, для выдвижения инициативы проведения референдума субъекта РФ и не менее 10 человек — для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Участники референдума образуют инициативную группу по проведению референдума. Инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов РФ. В каждую региональную подгруппу инициативной группы по проведению референдума должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа.

Инициативная группа обращается в избирательную комиссию субъекта РФ, на территории которого проживает большинство ее членов, с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве указываются: формулировка вопроса для вынесения на референдум; субъекты РФ для сбора подписей; данные о членах инициативной группы и лицах, уполномоченных действовать от ее имени.

Основанием для отказа в регистрации инициативной группы может быть только нарушение ею положений Конституции и Закона о референдуме.

В Законе о референдуме установлены: порядок сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума, требования к подписным листам; порядок проверки и подсчета подписей; полномочия Центральной избирательной комиссии РФ по проверке правильности сбора подписей; порядок реализации инициативы Конституционного Собрания о проведении референдума.

**Назначение референдума.** Референдум назначает Президент РФ. До принятия решения в течение 10 дней со дня поступления к нему материалов Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соблюдении требований Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в течение месяца направляет Президенту РФ свое решение, подлежащее незамедлительному опубликованию.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"» установил, что, если из заключения Центральной избирательной комиссии РФ следует, что решение принято в связи с несоответствием вопросов референдума Конституции, Верховный Суд РФ направляет запрос в Конституционный Суд РФ.

В случае признания Конституционным Судом РФ соблюдения всех требований. Президент РФ обязан назначить референдум не позднее 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда РФ. При отрицательном решении Конституционного Суда РФ все процедуры прекращаются.

В указе о назначении референдума определяется дата его проведения, голосование может быть назначено на любой выходной день в период от двух до трех месяцев со дня опубликования указа.

Подготовку и проведение референдума РФ осуществляют: Центральная избирательная комиссия РФ; избирательные комиссии субъектов РФ; территориальные (районные, городские и др.) комиссии по проведению референдума; участковые комиссии по проведению референдума.

В Законе о референдуме определены порядок формирования и полномочия этих комиссий, статус их членов, организация деятельности. Решения и действия комиссий по проведению референдума могут быть обжалованы в судебном порядке.

Для проведения голосования и подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в референдуме, глава местной администрации по согласованию с соответствующей территориальной комиссией образует участки референдума. Списки граждан, имеющих право на участие в референдуме, составляются участковой комиссией на основе данных, представляемых главой местной администрации.

Агитация по вопросам, вынесенным на референдум. Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в любых допустимых законом формах беспрепятственно вести агитацию «за» или «против» проведения референдума, участия в нем, «за» или «против» законопроекта, действующего закона или иного вопроса, выносимого на референдум.

Не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.

Запрещается проводить агитацию, распространять любые агитационные материалы: федеральным органам власти, органам власти субъектов РФ; органам местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении служебных обязанностей; воинским частям, учреждениям и организациям; благотворительным организациям и религиозным объединениям; членам избирательных комиссий и комиссий по референдуму.

Голосование и определение результатов референдума.

Закон о референдуме регламентирует порядок оборудования помещений для голосования, требования к бюллетеню для голосования и порядок его заполнения. На всех участках референдума, в том числе за пределами территории РФ, голосование проводится с 8 до 22 часов по местному времени. О времени и месте голосования комиссия по проведению референдума оповещает граждан не позднее чем за 20 дней до референдума.

Голосование осуществляется лично. На участках референдума обеспечиваются условия для соблюдения тайны голосования, для голосования каждому, имеющему право участия в референдуме. Контроль за соблюдением порядка в помещении для голосования возлагается на председателя участковой комиссии.

Подсчет голосов проводится непосредственно членами участковой комиссии. В протоколы по итогам голосования, составляемые участковой комиссией, вносятся число: граждан, имеющих право на участие в референдуме, зарегистрированных по участку; бюллетеней, полученных участковой комиссией; выданных открепительных удостоверений и предъявленных на участке; бюллетеней, выданных на участке для голосования; погашенных бюллетеней; бюллетеней, содержащихся в ящиках для голосования; недействительных бюллетеней; голосов, поданных «за» и «против».

Протоколы участковых комиссий направляются в территориальную комиссию, где составляется протокол об итогах голосования по соответствующей территории. В свою очередь, на основании этих протоколов устанавливаются итоги голосования на территории субъекта РФ, а затем по протоколам комиссий субъектов определяются результаты референдума на территории РФ.

Принятое решение по итогам голосования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) Центральной комиссией референдума не позднее трех дней после

определения результатов. Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Оно может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Назовите элементы механизма народовластия.
2. Что такое государство?
3. Каковы признаки государства?
4. Охарактеризуйте внутренние и внешние функции государства.
5. Перечислите виды общественных объединений.
6. Для чего существуют партии, профсоюзы?
7. Как соотносятся государство и общественные объединения?
8. Какие ограничения установлены законом для организации и деятельности общественных объединений?
9. Перечислите виды и полномочия комиссий по референдуму.
10. Каков порядок определения результатов референдума?

## **Глава 6**

### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РОССИИ**

#### **6.1. Понятие и принципы правового статуса человека и гражданина**

Как отмечалось в предыдущих главах, Конституция 1993 г. в содержание основ конституционного строя РФ включила новое для конституционного законодательства положение об отношении государства к человеку, гражданину. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2).

В соответствии с этим положением по-новому построены структура самой Конституции и структура главы, посвященной правам и свободам человека и гражданина. Кроме гл. 1, в которой содержатся нормы, устанавливающие принципиальные положения взаимоотношений государства и личности, гл. 2 закрепляет конкретные права и свободы человека и гражданина. Для сравнения отметим, что в предшествующей Конституции РСФСР эти нормы содержались в гл. 6—7. В Конституции 1993 г. значительно расширен круг прав и свобод с учетом конституционного опыта зарубежных стран и международно-правовых актов о правах человека.

Более того, в ст. 55 Конституции закрепляется, что «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина».

Все ранее действовавшие Конституции России закрепляли права и обязанности граждан, но понятие «права человека» появилось впервые в Конституции 1993 г. Права человека в науке конституционного права рассматриваются как основа конституционализма. Главный смысл существования конституций, по мнению ученых и политиков большинства демократических стран мира, заключается в обеспечении свободы и безопасности человека главным образом от произвола государства, его органов и должностных лиц.

В основу первых конституционных актов, принятых в результате победы буржуазно-демократических революций, были заложены идеи о врожденных и неотчуждаемых правах каждого человека (право на жизнь, свободу, неприкосновенность личности и т.д.).

Так, Декларация независимости США 1776 г. гласит: «Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых».

В Декларации прав человека и гражданина Франции (1789 г.) отмечается: «1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. 2. Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению!»

Общественное устройство каждого государства сочетает в себе гражданское и политическое общество. В гражданском обществе все люди равноправны и в равной мере пользуются правами и свободами человека. В политическом, государственно-организованном обществе равными правами в полном объеме обладают только граждане данного государства, которые в равной мере пользуются всеми правами гражданина. Иностранцы граждане, лица без гражданства могут быть ограничены в реализации конституционных прав и свобод. Данные ограничения, как правило, находят закрепление в самом содержании норм конституций, устанавливающих права и свободы. Применительно к правам человека в этих нормах используются термины «человек», «каждый», «все», «каждый человек» и т.п. Для определения прав гражданина используются термины «гражданин», «все граждане», «каждый гражданин» и т. д.

Кроме того, вопросы правового статуса личности в Российской Федерации регулируются и в федеральном законодательстве. К их числу можно отнести Закон о референдуме; Закон об основных гарантиях избирательных прав; Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — Закон об уполномоченном по правам человека); Федеральные законы от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (далее — Закон о гражданстве 2002 г.); от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Закон о правовом положении иностранных граждан) и многие другие. По существу большинство норм отраслевого законодательства устанавливают и защищают права человека и гражданина.

Важное значение для правового положения личности имеют нормы международного права. Как отмечалось выше, ч. 4 ст. 15 Конституции установила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. Эти положения важны для определения правового статуса личности в Российской Федерации.

Среди таких актов особое место принадлежит Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 1950 г., ратифицированной Российской Федерацией 5 мая 1998 г. Конвенция обязывает все страны-участницы гарантировать любому лицу европейский стандарт в части защиты основных прав. Объем гарантий основных прав, предоставляемых Конвенцией, оценивается в свете судебной практики Европейского Суда по правам человека, заседающего в Страсбурге.

Кроме Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в деле защиты прав человека большую роль играют и другие международно-правовые акты, договоры и соглашения. К ним относятся: Конвенция о рабстве от 1926 г.; Конвенция ООН о запрете пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 1984 г.; Женевская Конвенция о статусе беженцев от 1951 г. Важнейшее значение имеют Пакты ООН о правах человека от 1966 г.: Международный

Пакт о гражданских и политических, правах, Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Под **основами правового положения** граждан понимаются совокупность прав, свобод и обязанностей, закрепленных законодательством государства, а также правовые и иные гарантии их осуществления.

**Субъективное право** — юридическая возможность человека и гражданина совершать определенные действия, предусмотренные нормами права. Эти действия направлены на удовлетворение интересов, материальных и духовных потребностей человека и гражданина. Реализация субъективного права зависит от желания человека, субъективного отношения к нему.

Провести юридическое различие между субъективным правом и свободой невозможно, так как свобода — это также мера возможного поведения лица. Как правило, термин «свобода» в конституциях и других правовых актах традиционно используется для обозначения некоторых субъективных прав (слова, передвижения, печати и т.д.).

**Юридическая обязанность** человека и гражданина — это установленная государством мера общественно необходимого поведения лица. В отличие от права, которым лицо пользуется по своему усмотрению, исполнять юридическую обязанность оно должно независимо от своего субъективного отношения к данной норме поведения, личного желания. Характеризуя юридические обязанности, следует отметить, что большинство граждан исполняет их добровольно и активно на основе правосознания и убеждения в их целесообразности и необходимости. Если же тот или иной гражданин не исполняет юридические обязанности, или исполняет их ненадлежащим образом, то к нему могут быть применены меры государственного принуждения.

Конституционное право имеет своим предметом не все юридические права, свободы и обязанности, а лишь те из них, которые являются наиболее важными, основными, т.е. закреплены в Конституции. Совокупность конституционных прав, свобод и обязанностей, а также гарантии их реализации именуется **«правовой статус гражданина»**.

**Принципами правового положения** граждан в Российской Федерации являются:

**1. Равноправие граждан.** Учитывая важность этого принципа, законодатель включил его в содержание основ конституционного строя. В ч. 2 ст. 6 Конституции закрепляется: «Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации».

Данное положение дополняется также ст. 19 Конституции, которая устанавливает, что все равны перед законом и судом. Государство 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 ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. С учетом исторических традиций Конституция РФ дополнительно закрепляет равенство мужчин и женщин в их правах, свободах и возможностях для их реализации.

Следует подчеркнуть, что нормами конституционного права закрепляется формально-юридическое равенство граждан, равенство правовых возможностей. Конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом не может рассматриваться как правовое закрепление возможности или необходимости достижения фактического равенства граждан.

**2. Неотчуждаемость.** Этот принцип означает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Ни одно лицо ни по каким основаниям не может быть лишено конституционных прав и свобод (ч. 2 ст. 17 Конституции). Данный принцип проявляется также в конституционной норме, закрепляющей, что гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства (ч. 3 ст. 6 Конституции), в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции).

**3. Непосредственное действие прав и свобод.** Данный принцип впервые закреплён в Конституции 1993 г. Согласно ст. 18 «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». Верховенство Конституции и действие данного принципа означают также, что ни один орган в государстве не может издать правовой акт, в котором бы содержались права, свободы и обязанности, противоречащие конституционным или ограничивающие их.

**4. Гарантированность прав, свобод и обязанностей.**

Конституционные права и свободы обеспечиваются экономическими, социальными, политическими и правовыми гарантиями. Предметом рассмотрения конституционного права являются правовые конституционные гарантии.

Государство берет на себя признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции). Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции).

В ч. 1 ст. 17 Конституции подчеркивается, что в Российской Федерации не только признаются, но и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Статья 45 Конституции также закрепляет, что «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Конкретные правовые и иные гарантии осуществления прав и свобод содержатся практически в каждой статье гл. 2 Конституции, устанавливающей отдельные права и свободы человека и гражданина. Содержание этих гарантий будет рассмотрено в следующей главе учебника. Президент РФ является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ст. 114 Конституции в компетенцию Правительства РФ входит осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан. Деятельность по обеспечению реального осуществления прав, свобод и обязанностей граждан возложена на правоохранительные органы.

Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина является главным в деятельности Конституционного и других судов РФ.

**5. Соответствие международно-правовым актам.** Как уже отмечалось, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции).

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно «общепризнанным принципам и нормам международного права» (ст. 17 Конституции).

В процессе совершенствования российского законодательства в содержание актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, вносятся изменения и дополнения, обусловленные ратификацией соответствующих международно-правовых актов. Так, был принят Федеральный закон от 20 марта 2001 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Часть 3 ст. 46 Конституции закрепляет право каждого в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

**6. Запрет на незаконное ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина.** В общем виде этот принцип закреплен в ст. 55 Конституции, которая устанавливает, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Это положение дополняется нормой о том, что «любые нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения» (ч. 3 ст. 15 Конституции).

Конституция как основной закон государства не может закрепить все возможные права и свободы, а устанавливает лишь наиболее важные из них. Поэтому «перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ст. 55 Конституции).

Запрет на ограничение прав и свобод не является абсолютным. Человек живет в обществе и его интересы зачастую пересекаются с интересами других людей. Поэтому в ч. 3 ст. 17

Конституции подчеркивается, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Эти ограничения возможны, но только в случаях, установленных федеральным законом. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия (ст. 56 Конституции). Отдельные ограничения в реализации прав и свобод содержатся в статьях Конституции, закрепляющих конкретные права и свободы человека и гражданина. Так, в ст. 32 установлены основания для ограничения избирательных прав граждан, в ст. 35 — ограничения в части пользования имущественными правами и т. д.

## **6.2. Конституционно-правовое регулирование российского гражданства**

Характерным признаком государства является институт гражданства (подданства). Наличие гражданства влечет за собой многочисленные правовые последствия для конкретного человека и, в частности, определяет объем прав и свобод, которыми он пользуется в государстве.

Под **гражданством** в науке конституционного права понимают **устойчивую правовую связь физического лица с определенным государством**, в силу которой на лицо распространяется суверенная государственная власть как в пределах данного государства, так и за его пределами.

Правовая принадлежность человека к тому или иному государству — это юридическое состояние лица, в силу которого оно обладает определенной совокупностью прав и обязанностей, установленных законодательством данного государства, и может пользоваться его защитой и покровительством.

Институт гражданства Российской Федерации включен в содержание гл. 1 Конституции, устанавливающей основы конституционного строя. Это указывает на значимость данного института для государства и его граждан.

Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ст. 6 Конституции).

Нормы института гражданства содержатся и в гл. 2 Конституции, закрепляющей права и свободы человека и гражданина. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за ее пределы или выдан другому государству. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами (ст. 61).

Впервые в истории конституционного законодательства России в Конституции 1993 г. закреплён институт двойного гражданства. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором РФ (ст. 62).

Юридическими документами, подтверждающими наличие гражданства России, являются: паспорт гражданина Российской Федерации, свидетельство о рождении и некоторые другие документы, содержащие указание на гражданство (удостоверение личности и т.д.). Порядок оформления и выдачи паспорта регулируется постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации». Согласно этому акту паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на ее территории. Паспорт обязаны иметь все граждане России, достигшие 14-

летнего возраста и проживающие на ее территории. Паспорта изготавливаются и оформляются по единому образцу на русском языке. В паспорт вносятся следующие данные: фамилия, имя, отчество, пол, дата и место рождения; отметки о регистрации и расторжении брака, о детях, не достигших 14-летнего возраста, о регистрации по месту жительства, об отношении к воинской обязанности и др. Государство регистрирует такие акты гражданского состояния, как рождение и смерть своего гражданина.

Конституционные основы института гражданства конкретизируются в Законе о гражданстве 2002 г. В нем содержатся принципы гражданства, основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства.

В Законе о гражданстве 2002 г. сформулированы **принципы** российского гражданства.

**1. Право каждого на гражданство.** Сущность этого принципа состоит в том, что каждый человек в Российской Федерации, независимо от каких бы то ни было условий, имеет право на гражданство, включая граждан иностранных государств и лиц без гражданства, которые могут приобрести гражданство Российской Федерации в установленном законом порядке.

Согласно ст. 4 Закона о гражданстве 2002 г. Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории РФ. Этим подтверждается приверженность Российской Федерации международным принципам сокращения лиц без гражданства, что согласуется со ст. 4 Европейской конвенции о гражданстве 1997 г.

**2. Запрет на лишение гражданства и права его изменения.** Данный принцип является новым в институте гражданства. Предшествующие законы о гражданстве предусматривали возможность такого лишения. Так, в соответствии с Законом СССР от 1 декабря 1978 г. № 8497-IX «О гражданстве СССР» в исключительных случаях допускалась возможность лишения советского гражданства, если лицо совершило действия, порочащие высокое звание гражданина и наносящие ущерб престижу или государственной безопасности СССР.

Конституция РФ, ст. 4 Закона о гражданстве 2002 г. не только закрепили положение о том, что никто не может быть лишен своего гражданства или права изменить его, но и включили эту норму в содержание основ конституционного строя.

**3. Недопустимость выдачи гражданина** Российской Федерации иностранному государству. Как уже отмечалось, этот принцип сформулирован в ст. 61 Конституции. В ст. 4 Закона о гражданстве 2002 г. также установлено, что гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству.

**4. Недопустимость высылки гражданина** Российской Федерации за ее пределы. Конституция закрепила этот принцип в ст. 61. Предшествующее законодательство не устанавливало возможности высылки, хотя в истории нашего государства такие случаи были. Данный принцип глубоко гуманен и означает, что ни при каких условиях человек не может быть лишен Родины.

**5. Равенство гражданства** как принцип также закреплён в ст. 6 Конституции и включен в содержание основ конституционного строя. Он означает равенство всех граждан в правах, свободах и обязанностях, независимо от оснований приобретения российского гражданства.

**6. Единство гражданства.** Этот принцип обусловлен федеративным характером национально-государственного устройства России. Данный принцип закреплён в ст. 6 Конституции и означает, что гражданство является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

Конституция относит гражданство Российской Федерации к ведению Российской Федерации.

**7. Допущение двойного гражданства.** Ранее действовавшее законодательство СССР и РСФСР запрещали двойное гражданство. Закон о гражданстве 1991 г. устанавливал, что приобретение гражданства России возможно иностранным гражданином при условии его отказа от прежнего гражданства, если иное не предусмотрено международным договором. В ст. 3 Закона о гражданстве 1991 г. устанавливалось, что гражданину Российской Федерации может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с



которым имеется соответствующий договор. Статья 62 Конституции 1993 г. внесла серьезные коррективы, установив, что «гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации». Закон о гражданстве 2002 г. также закрепил возможность двойного гражданства.

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 РФ (ч. 2 ст. 62 Конституции).

**8. Сохранение гражданства Российской Федерации лицами, проживающими за границей.** Закон о гражданстве 2002 г. устанавливает, что проживание гражданина Российской Федерации за пределами государства не прекращает его гражданства, независимо от длительности такого проживания.

**9. Защита государством граждан Российской Федерации за границей.** Как отмечалось ранее, наличие гражданства влечет за собой защиту и покровительство со стороны государства как на его территории, так и за его пределами. Данный принцип, закрепленный в ст. 61 Конституции, развивается в ст. 7 Закона о гражданстве 2002 г., в которой устанавливается, что государственные органы РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам Российской Федерации была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами РФ, международными обычаями, защищать их права и охраняемые законом интересы, а при необходимости принимать меры для восстановления нарушенных прав граждан России.

**10. Сохранение гражданства при заключении и расторжении брака.** Статья 8 Закона о гражданстве 2002 г. устанавливает, что заключение или расторжение брака гражданином Российской Федерации с лицом, не принадлежащим к гражданству Российской Федерации, не влечет за собой изменения гражданства. Изменение гражданства одним из супругов не влечет за собой изменения гражданства другого супруга. Расторжение брака не влечет за собой изменения гражданства родившихся в этом браке или усыновленных детей. Положения данной статьи Закона соответствуют Конвенции о гражданстве замужней женщины, принятой ООН в 1957 г., и отражают юридическое равноправие женщин в Российской Федерации.

**11. Сокращение лиц без гражданства.** На территории РФ проживают лица без гражданства. Основываясь на гуманизме и общей направленности международно-правовых актов в этой области, в частности на Конвенции о сокращении лиц без гражданства 1961 г., Закон о гражданстве 2002 г. устанавливает, что Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства и не препятствует приобретению ими иного гражданства.

При решении вопросов гражданства кроме национального законодательства часто применяются международные договоры РФ. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе о гражданстве 2002 г., применяются правила этого договора, что соответствует ст. 15 Конституции.

Порядок приобретения российского гражданства.

Закон о гражданстве 2002 г. устанавливает основания и порядок приобретения гражданства РФ. Оно приобретается: в результате признания; по рождению; в результате приема в гражданство; в результате восстановления гражданства; путем выбора гражданства (оптация); по иным основаниям, предусмотренным данным Законом.

**1. Признание российского гражданства.** Необходимость закрепления в Законе этого пути приобретения гражданства РФ обусловлена историческими обстоятельствами — распадом и прекращением существования бывшего СССР и становлением нового суверенного государства — Российской Федерации (России). В связи с этим Закон о гражданстве 2002 г.

устанавливает, что гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории России на день вступления в силу Закона о гражданстве 2002 г., т.е. на 1 июля 2002 г.

Лица, родившиеся после образования СССР (30 декабря 1922 г.) и утратившие гражданство бывшего СССР, считаются состоявшими в гражданстве Российской Федерации по рождению, если родились на территории РФ или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РФ. Под этой территорией в данном случае понимается территория РФ по состоянию на дату их рождения.

2. Приобретение гражданства по рождению. В мировой практике известны два основных способа приобретения гражданства по рождению: когда гражданство определяется местом рождения — «принцип почвы», и гражданством родителей — «принцип крови».

Законодательство РФ о гражданстве сочетает эти принципы, хотя основным является «принцип крови». Закон о гражданстве 2002 г. устанавливает, что ребенок, родители которого или один из них на момент его рождения состоят в гражданстве Российской Федерации, является гражданином Российской Федерации независимо от места рождения (ст. 12).

Если **один из родителей** на момент рождения ребенка состоял в гражданстве Российской Федерации, а другой являлся иностранным гражданином или лицом без гражданства, ребенок признается гражданином Российской Федерации независимо от места рождения, без необходимости согласия родителей.

Если 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), ребенок является гражданином Российской Федерации.

Если один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории РФ либо если в ином случае он станет лицом без гражданства, он является гражданином Российской Федерации.

Если оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории РФ, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории РФ, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство, ребенок признается гражданином Российской Федерации.

При **различном** гражданстве родителей, один из которых на момент рождения ребенка состоит в российском гражданстве, а другой имеет другое гражданство, независимо от места рождения гражданство ребенка определяется в порядке приема по заявлению родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок приобретает российское гражданство, если родился на территории России, либо если иначе он стал бы лицом без гражданства.

Если **оба родителя** находящегося на территории РФ ребенка **неизвестны**, ребенок является гражданином Российской Федерации. В случае обнаружения родителя, опекуна или попечителя гражданство ребенка может быть изменено.

В связи с распадом СССР возникло много ситуаций, связанных с теми случаями, когда у родившегося на территории РФ ребенка родители состояли в гражданстве других республик, входивших в СССР на 1 сентября 1991 г., или иностранных государств. Если эти республики или государства не предоставляют своего гражданства ребенку, он является российским гражданином.

Ребенок, родившийся на территории РФ от лица без гражданства, является гражданином России.

3. **Упрощенный порядок приема в гражданство.** Закон о гражданстве 2002 г. отказался от регистрации, как способа приобретения российского гражданства. Однако он предусматривает упрощенный порядок приема, т. е. порядок рассмотрения вопросов гражданства и принятия решений по этим вопросам в отношении лиц, на которых распространяются льготные условия, установленные данным Законом. Прием в гражданство в

упрощенном порядке основывается на принципах почвы и крови и отвечает интересам лиц, желающих сохранить связь с Родиной. Закон о гражданстве 2002 г. содержит также перечень оснований отклонения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке (ст. 16).

Статья 14 Закона о гражданстве 2002 г. устанавливает категории лиц, которым гражданство РФ может предоставляться в упрощенном порядке. Это — иностранцы и лица без гражданства, которые имеют хотя бы одного родителя, имеющего российское гражданство и проживающего на территории РФ; имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР и не получили их гражданства; являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее образование в Российской Федерации после 1 июля 2002 г.

Кроме того этот порядок применяется к лицам, родившимся на территории СССР и имели его гражданство; состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет; ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство СССР и проживающие на территории РФ, и др.

**4. Прием в российское гражданство (натурализация).** Любое дееспособное лицо, достигшее 18 лет и не состоящее в российском гражданстве, может быть принято в гражданство России по его заявлению. Иностранцы и лица без гражданства вправе подавать заявления о приеме в гражданство, если они: обязуются соблюдать Конституцию РФ и законодательство; имеют законный источник средств к существованию; обращались в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от имеющегося гражданства (отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ или Законом о гражданстве 2002 г. либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин); владеют русским языком, уровень владения которым устанавливается специальным положением.

Закон о гражданстве 2002 г. вводит ценз проживания на территории РФ для иностранных граждан и лиц без гражданства, которые должны постоянно проживать на территории всего пять лет непрерывно перед обращением с ходатайством. Для беженцев, признаваемых таковыми законом РФ или международным договором РФ, указанные сроки могут сокращаться. Срок считается непрерывным, если эти лица выезжали за пределы РФ на учебу или лечение не более чем на три месяца.

Закон устанавливает сокращенный срок проживания до одного года в случаях:

- наличия высоких достижений в области науки, техники и культуры, а также обладания профессией или квалификацией, представляющей интерес для Российской Федерации;
- наличия особых заслуг перед Российской Федерацией в возрождении России, осуществлении общечеловеческих идеалов и ценностей;
- получения политического убежища на территории РФ;
- признания лица беженцем в установленном порядке.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве 2002 г.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий, предусмотренных пунктом «а» ч. 1 ст. 13 Закона о гражданстве 2002 г., и без представления вида на жительство.

Решения по вопросам приема в российское гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства в общем порядке принимает Президент РФ. Предложения по каждому ходатайству о приеме в гражданство на рассмотрение Президенту РФ выносит Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) принимает заявления по вопросам гражданства от лиц, проживающих на территории РФ; осуществляет проверку фактов и

документов; направляет заявления и обосновывающие их материалы по вопросам гражданства Российской Федерации в необходимых случаях Президенту РФ; исполняют решения Президента РФ по этим вопросам; принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке.

Министерство иностранных дел РФ, дипломатические представительства и консульские учреждения принимают заявления по вопросам гражданства от лиц, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации; проверяют факты и документы, обоснованность ходатайств, направляют последние в необходимых случаях Президенту РФ; исполняют решения Президента РФ по этим вопросам; принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке.

**5. Восстановление в российском гражданстве.** Восстановление в гражданстве осуществляется согласно ст. 15 Закона о гражданстве 2002 г., в которой установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации могут быть восстановлены в гражданстве путем подачи заявления и с соблюдением всех требований для вступающих в гражданство. При этом срок их проживания на территории РФ сокращается до трех лет.

**6. Выбор гражданства при изменении территории РФ.** При территориальных изменениях в установленном законом порядке лица, проживающие на территории, изменившей государственную принадлежность, имеют право на выбор гражданства — оптацию в порядке и сроки, определенные международным договором РФ.

Могут быть и другие основания для приема в гражданство Российской Федерации: международные договоры РФ, развитие России как демократического федеративного государства и др.

Порядок прекращения гражданства. В Законе о гражданстве 2002 г. установлены основания для прекращения гражданства: выход из гражданства; отмена решения о приеме в гражданство; выбор гражданства (оптация) при территориальных изменениях.

Выход из гражданства — его утрата лицом по собственному волеизъявлению.

Закон о гражданстве 2002 г. устанавливает основания для возможного отказа в выходе из гражданства: если гражданин имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом. **Выход из гражданства не допускается:** если гражданин привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу, либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

**Отмена решения о приеме в российское гражданство** применяется в отношении лица, которое приобрело гражданство на основании заведомо ложных сведений и подложных документов. Этот факт устанавливается в судебном порядке. Отмена решения о приеме в гражданство не освобождает данное лицо от установленной законом ответственности.

**Гражданство детей и родителей.** Гражданство детей в возрасте до 14 лет соответствует гражданству родителей. В возрасте от 14 до 18 лет гражданство детей изменяется при наличии их согласия. Если родители лишены родительских прав, гражданство детей не изменяется при изменении гражданства родителей. На изменение гражданства детей не требуется согласие родителей, лишенных родительских прав.

Если оба родителя или единственный родитель приобретают или прекращают российское гражданство, то соответственно изменяется гражданство детей.

Если оба родителя ребенка, над которым установлена опека или попечительство российского гражданина, или один из них, проживающие на территории РФ, выходят из российского гражданства и при этом не участвуют в воспитании ребенка, то ребенок по заявлению родителей, опекуна или попечителя сохраняет российское гражданство.

Если один из родителей, не имеющий российского гражданства, приобретает его, то ребенку предоставляется российское гражданство по ходатайству этого родителя и при наличии письменного согласия другого родителя.

Если один родитель прекращает гражданство России, а другой остается ее гражданином, ребенок сохраняет российское гражданство. С письменного согласия родителя, остающегося гражданином России, в этом случае у ребенка прекращается российское гражданство, если ему будет предоставлено иное гражданство.

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

Гражданство детей при усыновлении. Ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении его лицами, не имеющими российского гражданства, сохраняет свое гражданство. По ходатайству усыновителей гражданство РФ у ребенка может быть прекращено, если ему будет предоставлено иное гражданство.

Не имеющий российского гражданства ребенок, усыновляемый гражданином России, становится гражданином последней.

В случае усыновления ребенка родителями, один из которых является российским гражданином, а другой — лицом без гражданства, ребенок становится гражданином Российской Федерации. В этом же случае, если один из супругов состоит в ином гражданстве, ребенок становится российским гражданином по соглашению родителей. При отсутствии такого соглашения ребенок становится гражданином Российской Федерации, если он проживает на ее территории или в ином случае останется лицом без гражданства.

Гражданство недееспособных и опекунов. Гражданство недееспособного лица всегда следует гражданству опекуна. Все споры между родителями, опекуном или попечителем о гражданстве детей, недееспособных и ограниченно дееспособных лиц рассматриваются в судебном порядке, исходя из интересов ребенка или недееспособного лица.

Закон о гражданстве 2002 г. подробно регулирует также систему и полномочия государственных органов, ведающих делами о гражданстве; порядок производства и исполнения решений по делам о гражданстве; обжалование решений по вопросам гражданства.

В Законе о гражданстве 2002 г. установлены полномочия по вопросам гражданства Президента РФ, Федеральной миграционной службы и Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительств и консульских учреждений РФ в иностранных государствах.

Порядок решения вопросов гражданства регулируется Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

### **6.3. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства**

На территории России временно или постоянно проживают иностранные граждане и лица без гражданства. В нормах конституционного права содержатся положения, устанавливающие основы взаимоотношений государства с этими лицами.

**Иностранцами** признаются лица, не являющиеся гражданами России и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству (подданству) иностранного государства.

**Лица без гражданства** — это лица, проживающие на территории России, не являющиеся ее гражданами и не имеющие доказательств своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Основы взаимоотношений этих лиц с государством установлены Конституцией и Законом о правовом положении иностранных граждан.

Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства регулируется также гражданским, гражданским процессуальным, уголовным, таможенным законодательством, Законом о Государственной границе, ВК РФ, Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», КТМ РФ и другими актами.

Правовой статус этих лиц определен в ст. 62 Конституции: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

В Конституции закреплён также институт политического убежища. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осуждённых для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора РФ (ст. 63).

В основе правового статуса иностранцев и лиц без гражданства лежат те же принципы, которые определяют статус гражданина России. В законодательстве отсутствуют какие бы то ни было дискриминационные положения, в нём учтены нормы таких международно-правовых актов, как Всеобщая декларация о правах человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др.

Иностранные граждане и лица без гражданства равны перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.

В отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод российских граждан, Правительством РФ могут быть установлены ответные ограничения.

Закон о правовом положении иностранных граждан, закрепляя основные права, свободы и обязанности, относит к их числу право на: трудовую деятельность; отдых; охрану здоровья; социальное обеспечение; жилище; имущественные и личные неимущественные права; получение образования; пользование достижениями культуры; участие в общественных организациях (если это не противоречит уставам этих организаций); свободу совести; право заключать и расторгать браки с гражданами Российской Федерации и другими лицами; неприкосновенность личности и жилища; право передвижения по территории РФ и выбора места жительства; уплату установленных налогов и сборов; обращение в суд и другие государственные органы для защиты своих прав.

Иностранцы и лица без гражданства могут временно пребывать или проживать в течение срока визы. Кроме того, они могут проживать на территории РФ постоянно при наличии вида на жительство, выдаваемого органами внутренних дел сроком на пять лет (с возможным неограниченным продлением).

В Законе о правовом положении иностранных граждан урегулированы ответственность за правонарушения, за нарушения правил пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда; порядок и основания сокращения срока пребывания в Российской Федерации, а также выдворения за её пределы. Основаниями для выдворения являются: совершение действий, противоречащих интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка; необходимость охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации и других лиц; грубое нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан, таможенного, валютного или иного законодательства.

Законодательство устанавливает определённые ограничения в правах, свободах и обязанностях для иностранных граждан и лиц без гражданства. Закрепляя права и свободы, Конституция РФ в одних случаях употребляет термин «каждый», в других — «граждане Российской Федерации», что означает распространение этих прав и свобод только на граждан.

Так, иностранные граждане не пользуются избирательными правами, не могут работать в государственном аппарате, не исполняют обязанности воинской службы, что допускает добровольное поступление на военную службу. Так, Закон о гражданстве 2002 г. в ст. 13 установлен упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации для граждан государств, входивших в состав СССР, проходящих не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях.

Все положения Закона о правовом положении иностранных граждан распространяются и на лиц без гражданства, если иное не вытекает из законодательства.

Нормы этого Закона не затрагивают установленных законодательством РФ и международными договорами иммунитетов глав и сотрудников иностранных дипломатических и консульских представительств, а также других лиц.

#### **6.4. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев**

В силу сложных геополитических изменений в национально-государственном устройстве и межнациональных конфликтов возникла проблема установления правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Этот статус определен Федеральными законами от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» (далее — Закон о беженцах), от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (далее — Закон о вынужденных переселенцах) с изменениями и дополнениями, принятыми в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 г., к которой Российская Федерация присоединилась в 1992 г. **Беженцами** признаются лица, не имеющие российского гражданства, прибывшие или желающие прибыть на территорию РФ. Признание лица беженцем осуществляется Федеральной миграционной службой РФ, после чего лицо получает вид на жительство. К **вынужденным переселенцам** относятся граждане России, которые вынуждены или имеют намерение покинуть место постоянного жительства на территории другого государства или России. Их статус во многом совпадает со статусом беженцев.

Конституция РФ в ст. 63 устанавливает, что Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Кроме Закона о беженцах порядок предоставления политического убежища регламентируется Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

Беженцем является лицо, которое не является гражданином Российской Федерации; находится вне страны, гражданином которой он является или вне страны прежнего пребывания; покинуло эту страну в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

В отличие от беженца, вынужденный переселенец — это лицо, являющееся, как правило, гражданином Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства или субъекта РФ по тем же основаниям.

Предоставление же политического убежища осуществляется лицам, ищущим убежище и защиту от преследований или угрозы стать жертвой преследования в своей стране за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Следует отметить, что в монографической и учебной литературе эти категории рассматриваются, в основном, как обладающие равным правовым статусом. По нашему мнению, они близки, но не тождественны. Они различаются по кругу лиц, основаниям пребывания на территории РФ. Предоставление политического убежища входит в компетенцию Президента РФ (п. «а» ст. 89 Конституции) и производится его указом. Признание же лица беженцем, согласно Закону о беженцах осуществляется Федеральной миграционной службой, в

отношении гораздо большего количества лиц. Анализ содержания действующего законодательства показывает, что статус беженца и вынужденного переселенца аналогичен и отличается от правового статуса лица, получившего политическое убежище.

Законодательство установило порядок приобретения статуса беженца и вынужденного переселенца. Для этого лицо обращается в соответствующий орган миграционной службы по месту пребывания. За рубежом это ходатайство направляется в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ, на границе — в орган пограничного контроля. После соответствующей проверки надлежащий орган выдает свидетельство о принятии (регистрации) ходатайства, а лицо направляется в центр временного размещения. После такого предварительного рассмотрения названный орган принимает решение по существу о предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца, о чем выдается удостоверение установленного образца. Оно действует на всей территории РФ в течение пяти лет для вынужденного переселенца и трех лет для беженца.

Также установлены основания, по которым может быть отказано в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Такой отказ может быть обжалован в вышестоящий орган миграционной службы или в суд.

Лица, признанные беженцами или вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами и свободами и исполняют все обязанности гражданина Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Они вправе в течение трех месяцев самостоятельно избрать место своего постоянного жительства либо населенный пункт из числа предлагаемых миграционной службой, либо населенный пункт, в котором проживают их родственники при условии согласия последних. Для данных лиц созданы льготные условия приобретения российского гражданства. Для временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на срок до трех месяцев создаются центры размещения, которые являются государственными учреждениями миграционной службы. Вынужденным переселенцам может быть предоставлена долговременная беспроцентная возвратная ссуда на строительство (приобретение) жилья.

Указанные законы устанавливают основания, при которых лицо утрачивает статус беженца или вынужденного переселенца.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Определите юридические понятия «правовой статус личности», «субъективное право», «юридическая обязанность».
2. Перечислите виды гарантий реализации прав, свобод и обязанностей.
3. Чем отличаются права человека от прав гражданина?
4. Приведите конституционные нормы, которыми можно подтвердить принцип равноправия граждан.
5. Определите понятие «гражданство».
6. Каков порядок приобретения российского гражданства?
7. Как изменяется гражданство детей с изменением гражданства родителей?
8. Охарактеризуйте правовой статус иностранного гражданина и лица без гражданства.

### **Глава 7**

## **СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ, СВОБОД И ОБЯЗАННОСТЕЙ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

### **7.1. Понятие, основные свойства и классификация конституционных прав, свобод и обязанностей**

Человек живет, участвует во всех сферах общественной и государственной жизни, реализуя свои права, свободы и обязанности, закрепленные в законодательных актах. В предыдущей главе учебника мы определили понятия «субъективные права и свободы»,



«юридические обязанности». Предметом конституционного права являются не все права, свободы и обязанности, а основные из них, закрепленные в Конституции.

Конституция 1993 г. ввела новый для российского конституционализма термин — «права и свободы человека и гражданина». В чем суть этой формулы и чем отличаются права и свободы человека от прав и свобод гражданина? В юридической науке наибольшее признание получила концепция о том, что права человека обусловлены естественными правами, а гражданина — позитивными. Исходными являются права человека, которые присущи каждому от рождения и не зависят от наличия гражданства той или иной страны.

**Основные права и свободы** — это закрепленные в Конституции возможности совершать те или иные действия, избирать вид и меру поведения, пользоваться предоставленными благами для удовлетворения своих интересов и потребностей.

**Основные обязанности** — установленные государством и закрепленные в Конституции виды и мера общественно необходимого поведения граждан.

Основные права, свободы и обязанности являются таковыми не только по форме, будучи закрепленными в Конституции, но и по содержанию, поскольку являются определяющими в отношении всех иных прав, свобод и обязанностей.

Конституционные права, свободы и обязанности характеризуются определенными признаками, которые отличают их от других прав и свобод. Эти признаки в совокупности определяют **юридическую природу** основных прав, свобод и обязанностей.

1. Конституционные права, свободы и обязанности обладают верховенством. Все другие юридические права, свободы и обязанности должны в принципе соответствовать основным. Ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не могут принять правовой акт или решение, противоречащее конституционным правам, свободам и обязанностям. В случае коллизии всегда действует конституционная норма.

2. Конституционные права, свободы и обязанности служат юридической базой для всех других прав, свобод и обязанностей, устанавливаемых законодательством.

3. Основные конституционные права, свободы и обязанности формулируются в общем виде. Детализируются они в правах и обязанностях, устанавливаемых отраслевыми нормами.

4. Только конституционные права, свободы и обязанности действуют на всей территории России, в отношении всех граждан государства, иностранцев и лиц без гражданства.

5. Для каждого гражданина Российской Федерации одинаков круг прав, свобод и обязанностей. Именно в области конституционных прав и обязанностей наглядно проявляется равноправие как принцип правового положения граждан — это равенство возможностей пользования правами и свободами. Фактическая реализация их зависит от многих объективных факторов, а также от отношения человека к осуществлению прав и свобод.

6. Основные конституционные права, свободы и обязанности имеют постоянно действующий, непрерывный характер. Пока лицо является гражданином Российской Федерации, оно может реализовать конституционные права, свободы и обязанности. Основные права и свободы могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В Конституции дан перечень прав и свобод, которые не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения (право на жизнь, охрана достоинства личности, запрет пыток, насилия и др.).

7. **Конституционные права, свободы и обязанности имеют повышенную государственно-правовую защиту.** Это обусловлено тем, что, во-первых, все нормы Конституции находятся под особой охраной государства, во-вторых, в самом ее тексте установлен особый порядок пересмотра нескольких глав Конституции, в том числе гл. 2, закрепляющей права и свободы человека и гражданина. Согласно ст. 135 Конституции эти положения не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием, а изменяются Конституционным Собранием или всенародным голосованием.

Широта и многообразие конституционных прав и свобод обуславливают необходимость их классификации. Такая **классификация** возможна по различным критериям. В зависимости от **субъекта** их можно подразделить на права и свободы гражданина и человека; в зависимости от **характера субъекта** — на *индивидуальные* и *коллективные* (групповые). Можно классифицировать их на *основные* и *дополнительные* (конкретизирующие). Наиболее распространенным критерием в науке конституционного права является **содержание** прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с этим критерием все они делятся на: *личные*; *политические*; *экономические*; *социально-культурные*. Эта классификация, как и всякая другая, носит в ряде случаев условный характер. Рассмотрим содержание основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина по группам.

## 7.2. Личные права и свободы человека

Личные права и свободы человека (в юридической литературе их иногда именуют «гражданские») составляют основу статуса, ибо без них теряет смысл конституционное закрепление всех иных прав и свобод. Для Конституции 1993 г. характерны значительное расширение круга личных прав и свобод по сравнению с ранее действовавшими конституциями, а также учет международно-правовых актов о правах человека. Личные права и свободы относятся к правам и свободам человека на территории России.

Данная группа конституционных прав и свобод включает:

1. **Право на жизнь.** Оно закреплено во всех международных актах о правах человека, а также в конституциях почти всех стран мира и является неотъемлемым правом человека, охраняемым законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Именно на этом основании, например, в ряде стран с господством католической церкви запрещены аборты.

В Конституции это право зафиксировано в ст. 20. Кроме того, право на жизнь обеспечивается на конституционном уровне запретом подвергать человека пыткам, насилию, жестокому обращению, медицинским опытам, а также социальным обеспечением, правом на охрану здоровья и медицинскую помощь, на благоприятную окружающую среду (ст. 21, 39, 41, 42 Конституции). Запрет убийства в четких правовых формах предусмотрен уголовным законодательством. Но реализация данного права обеспечивается и нормами других отраслей. Это и положения, направленные на укрепление здравоохранения, сохранение здоровой окружающей среды, проведение мирной внешней политики, борьбу с терроризмом и др. Так, ст. 34 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» устанавливает, что граждане имеют право на защиту их жизни, здоровья и имущества в случае пожара.

Статья 20 Конституции, закрепляя право на жизнь, одновременно характеризует отношение к смертной казни. Еще при обсуждении проекта Конституции 1993 г. многие общественные и религиозные организации, политики, ученые, граждане требовали конституционно отменить смертную казнь. Проблема обострилась в связи с вступлением России в Совет Европы. Однако Конституция РФ сохранила этот вид наказания, но одновременно установила жесткие ограничения его применения. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ч. 2. ст. 20).

Важную роль в решении этого вопроса играет Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» согласно которому с момента вступления его в силу и до введения в

действие соответствующего федерального закона, обеспечивающего на всей территории РФ каждому обвиняемому в преступлении, за совершение которого в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Наказание в виде смертной казни не может назначаться независимо от того, рассматривается ли дело с участием присяжных заседателей, коллегией в составе трех профессиональных судей или судом в составе судьи и двух народных заседателей.

В связи с тем, что с 1 января 2010 г. суды присяжных начнут свою работу во всех субъектах РФ Верховный Суд РФ обратился в Конституционный Суд РФ с ходатайством о разъяснении п. 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П. Суд принял Определение от 18 ноября 2009 г. № 1344-О-Р по данному ходатайству. В п. 1 резолютивной части Конституционный Суд определил, что положения п. 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П в системе действующего правового регулирования, на основе которого в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не могут быть подвергнутым смертной казни и сложился конституционно-правовой режим, в рамках которого — с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, — происходит необратимый процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т. е. на реализацию цели, закрепленной ч. 2 ст. 20 Конституции РФ, означают, что исполнение данного Постановления в части, касающейся введения суда с участием присяжных заседателей на всей территории РФ, не открывает возможность применения смертной казни, в том числе по обвинительному приговору, вынесенному на основании вердикта присяжных заседателей. В п. 2 Определения указано, что настоящее Определение, как содержащее официальное разъяснение Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П, с момента провозглашения становится неотъемлемой частью разъясняемого решения и подлежит применению в нормативном единстве с ним.

**2. Достоинство личности.** В ст. 21 Конституции установлено, что достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не должен быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам. За нарушение этих положений виновные лица могут привлекаться к ответственности, вплоть до уголовной.

Обеспечение конституционного положения о достоинстве личности обуславливают и обязанности государства: достоинство признается за каждой личностью; государство должно охранять достоинство личности; охранять человека от любых форм унижения (в том числе государственных органов и должностных лиц); равноправных отношений личности с государством (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. А. Аветяна»).

Конституционное закрепление этого права обусловлено также подписанием нашим государством в 1987 г. Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.

Конституционная норма о защите достоинства личности наполняется реальным содержанием нормами уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, административного и других отраслей законодательства. Так, УК РФ установил уголовную ответственность за оскорбление и клевету; ГК РФ достоинство личности относит к нематериальным благам, защищаемым законом. Среди средств защиты по гражданскому законодательству предусмотрена компенсация морального вреда, возможность требовать по суду опровержения порочащих достоинство сведений. По требованию заинтересованных лиц допускается защита чести и достоинства гражданина и после его смерти.

**3. Право на свободу и личную неприкосновенность.** Согласно ч. 2 ст. 22 Конституции «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов». Заведомо незаконный арест влечет уголовную ответственность виновных. Принципиально новым является конституционное закрепление судебного порядка ареста и заключения под стражу, так как ранее такой вопрос решался прокурором. Законодательство предусматривает возможность задержания, но на срок не более 48 часов до судебного решения.

Закрепление данных свобод в Конституции соответствует положениям Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. (ст. 3, 9, 10); Международному Пакту о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 9); Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 5). Право, провозглашенное в ст. 22 Конституции, отмечал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 13 июня 1996 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. В. Шелухина», включает в частности, право не подвергаться ограничениям, связанным с применением таких принудительных мер, как задержание, арест, заключение под стражу или лишение свободы во всех иных формах без предусмотренных законом оснований, санкции суда, а также сверх установленных сроков.

Ряд правовых гарантий обеспечения этого конституционного права содержится в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № ЮЗ-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления».

**4. Неприкосновенность жилища.** Данное право закреплено в ст. 25 Конституции. Оно означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Исключения из этого положения строго регламентированы законом, например УПК РФ, Федеральным законом от 12.08.1995 г. № оперативно-разыскной деятельности», Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения. Такие, например, следственные действия, как обыск или выемка, могут производиться на основании судебного решения и в присутствии понятых, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, когда эти действия могут быть произведены на основании постановления следователя без получения судебного решения, но с последующей проверкой судом законности произведенного следственного действия.

Согласно ст. 139 УК РФ нарушение неприкосновенности жилища является преступлением. Лица, пострадавшие от него, могут обращаться в суд с требованием возмещения ущерба.

Право осмотра жилища граждан разрешено также представителям некоторых государственных органов и служб: санитарной и пожарной инспекции, коммунальных служб и др.

**5. Неприкосновенность частной жизни.** Каждый человек имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции). Данное право защищается от незаконных действий не только государственных органов и должностных лиц, но и общественных объединений, средств массовой информации, других граждан с помощью уголовно-правовых и гражданско-правовых средств как в административном, так и в судебном порядке.

Важной гарантией реализации этого права является закрепление в ст. 24 Конституции положения о том, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Данные конституционные положения детализируются в актах законодательства. К ним, в частности, относятся Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных

данных» и № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологий и защите информации»; Указ президента РФ от 6 марта 1997 г. № 160 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» и др.

**6. Тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений** — право каждого человека, закрепленное в ч. 2 ст. 23 Конституции. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения. По ранее действовавшему законодательству изъятие из этого правила осуществлялось по специальному постановлению следователя, санкционированному прокурором (например, арест на переписку). Определенные ограничения этих свобод имели место в условиях военного положения в целях предотвращения разглашения государственной тайны.

В развитие этих положений Конституции приняты такие законодательные акты, как Федеральные законы от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи», от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

Следует отметить, что Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществления правосудия» обратил внимание судов на то, что результаты оперативно-розыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционного права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, могут быть использованы в качестве доказательств только тогда, когда они получены по решению суда.

**7. Право определения национальности.** Сложные и противоречивые процессы национально-государственного строительства обусловили введение этого права в ранг конституционной свободы впервые в истории России. Согласно ст. 26 Конституции «каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности».

В ряде зарубежных стран, таких как Израиль, Канада, ФРГ, национальная принадлежность имеет непосредственные правовые последствия в виде беспрепятственной эмиграции в эти страны. В Российской Федерации национальная принадлежность не влечет правовых последствий.

В советский период российской государственности документирование национальности было обязательным. Современные стандарты прав и свобод человека исключают эту обязанность. согласно постановлению правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» не только не предусматривает фиксации в паспорте национальной принадлежности, но и запрещается вносить в паспорт эти сведения.

**8. Право на пользование родным языком.** Регламентируя вопросы национально-государственного устройства, Конституция РФ в ст. 68 устанавливает русский язык в качестве государственного на всей территории РФ. Вместе с тем Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26 Конституции).

Эти конституционные положения развиты в Федеральном законе от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» (далее — Закон о государственном языке). Статья 3 этого Закона предусматривает обязательность использования русского языка в определенных сферах.

В нормах Закона о государственном языке регламентируются вопросы русского и других языков во взаимоотношениях федеральных органов с органами субъектов; при реализации права на жалобы и обращения; при осуществлении правосудия; при обеспечении прав инвалидов; в сфере образования, воспитания и творчества и т. д.

Более подробно эти вопросы урегулированы в Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», а также в избирательных законах, законах об общественных объединениях, уголовном судопроизводстве и др.

**9. Свобода передвижения и места жительства.** В соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права Конституция 1993 г. устанавливает, что «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» (ч. 1 ст. 27).

Более подробно эти вопросы урегулированы Законом 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», который устанавливает возможность ограничения свободы передвижения в отдельных районах — в пограничной полосе, закрытых военных объектах и т. д.

Долгое время реализации данного права препятствовал институт прописки. Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» (далее — Правила регистрации) он был отменен. Этим же постановлением были утверждены правила уведомительной регистрации.

Правилами регистрации введены два вида регистрации — по месту пребывания (гостиница, санаторий и т.д.) и по месту жительства (в жилом доме, квартире, служебном жилом помещении и т.д.). Для реализации данного права важное значение имеет Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12, и 21 правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713», в котором установлено, что сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может ограничивать права и свободы.

В ряде постановлений Конституционного Суда РФ (от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы», от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» и др.) были признаны не соответствующими Конституции положения, закрепившие ограничения свободы передвижения и выбора места жительства в субъектах РФ» (г. Москва, Московская область, Ставропольский и Краснодарский края, Воронежская область и др.).

В ч. 2 ст. 27 Конституции право на свободное передвижение распространяется за пределы территории государства. «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию».

Правовой механизм реализации этого права закреплен в Федеральном законе от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». В соответствии со ст. 15 этого Закона право гражданина на выезд из страны может быть временно ограничено: при допуске его к сведениям, отнесенным к государственной тайне (на определенный срок; до окончания военной или альтернативной службы; при задержании или осуждении за совершение преступления (до отбытия наказания); до исполнения обязательств, возложенных судом; в случае сообщения о себе заведомо ложных сведений при оформлении документов на выезд.

**10. Свобода совести** — важнейшее личное право человека. 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 (ст. 28 Конституции).

При анализе содержания этой свободы человека следует учитывать и положения ст. 14 Конституции, закрепляющей светский характер Российского государства, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Свобода совести и вероисповедания установлены и защищаются и в других статьях Конституции. Религиозная свобода находится в системной связи со ст. 13, устанавливающей идеологическое многообразие; ст. 19, гарантирующей равенство независимо от отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям; ст. 29, закрепляющей право на свободу мысли и слова и недопустимость быть принужденным к выражению своих мнений и убеждений и отказу от них; ст. 30 — право на объединение и недопустимость принуждения к вступлению в какое-либо объединение и пребыванию в нем; ч. 3 ст. 59, предоставляющей гражданину право на альтернативную гражданскую службу в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит военная служба.

Содержание этих конституционных положений соответствует общепризнанным нормам и принципам международного права: Всеобщей декларации о правах человека 1948 г. (ст. 2, 16, 18, 26); Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 18); Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации 1981 г. (ст. 3) и др.

В конституциях некоторых стран, наряду с закреплением свободы совести, устанавливается официальная (государственная) религия (Дания, Норвегия, Андорра).

Вопросы реализации свободы совести и вероисповедания неоднократно рассматривались Конституционным Судом РФ. Это — проблемы создания религиозных объединений и свободы их деятельности (Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года "О свободе совести и о религиозных объединениях" в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения "Христианская церковь Православия"»); порядок регистрации религиозных объединений (Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 г. № 113-0 «Об отказе принятия к рассмотрению жалоб граждан И. А. Зайковой, Н.Х. Иванцовой, В. А. Илюхина, С. В. Кадеева, И. А. Никитина, А. Г. Прозорова, В. Г. Работ - нева, Н. П. Сергеевой, Н. Р. Халиковой и Ф. Ф. Халикова на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 9 и пунктом 5 статьи 11 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях"»); правовые последствия вступления в силу Закона о свободе совести и о религиозных объединениях (Определение от 13 апреля 2000 г. № 46-О «По жалобе религиозного объединения "Независимый российский регион общества Иисуса" на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 3, 4 и 5 статьи 8, статьями 9 и 13, пунктами 3 и 4 статьи 27 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях"») и др.

Реализация свободы совести и вероисповедания подробно регламентируется Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

### **7.3. Содержание политических прав и свобод**

Реализуя закрепленные в Конституции политические права и свободы, граждане Российской Федерации участвуют в общественно-политической жизни, в управлении государством.

**1. Свобода мысли и слова.** Свобода мысли — это свобода каждого человека от любого политического или идеологического контроля, когда он сам определяет систему своих

духовных ценностей, верований и т. д. Свобода слова представляет собой право каждого свободно выражать свои мысли перед другими как индивидуально, непосредственно, так и в средствах массовой информации. Статья 29 Конституции провозглашает: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова».

Как и все другие права, свобода мысли и слова ограничивается правами и законными интересами других лиц, а также ограничениями законодательного характера. Уже в самом тексте ст. 29 Конституции содержатся ограничения. В ней подчеркивается, что «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Существуют и другие ограничения свободы слова, установленные отраслевыми нормами. Уголовное законодательство запрещает пропаганду войны, предусматривает ответственность за разглашение государственной и военной тайны. Гражданское законодательство защищает честь и достоинство личности и т. д.

Конституционно-правовой гарантией свободы мысли и слова является положение Конституции о том, что «никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них» (ч. 3 ст. 29).

Конституционное установление данной свободы соответствует нормам и принципам международного права: Всеобщей Декларации прав человека 1948 г. (ст. 19); Международному пакту и гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 18); Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 10) и др.

**2. Свобода информации.** Содержание этой свободы тесно связано с содержанием свободы мысли, слова и убеждений, но более формализовано. В ч. 4 ст. 29 Конституции свобода информации сводится к праву каждого «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Ограничения права на свободу информации довольно широки. Одно из них содержится в названной статье Конституции, которая указывает, что «перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом». Для военнослужащих, например, установлен перечень сведений, составляющих военную тайну. Право на свободу информации ограничивается правом других лиц на тайну частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, тайну переписки и т. д. Свобода информации ограничена также авторскими правами, защищенными законом.

В ч. 5 ст. 29 Конституции гарантируется свобода массовой информации и установлен запрет цензуры.

Конкретные вопросы реализации этих конституционных свобод регулируются Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», а также Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Важное значение имеют положения последнего Закона, запрещающие сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни, а также информации, нарушающей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения.

**3. Право на создание общественных объединений.** Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ст. 30 Конституции).

Данное право является одним из важнейших политических прав человека и гражданина, так как позволяет активно участвовать в существенной жизни, и управлении государством, реализовать свои интересы и потребности, защищать свои права и свободы. Механизм его реализации закреплен в Законе об общественных объединениях. Кроме того, порядок реализации этого конституционного права установлен Законом о профсоюзах, Федеральным



законом от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» и др.

Законодательное ограничение реализации этого права установлено ст. 13 Конституции, запрещающей создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Кроме ст. 30 защита данного права закреплена в ряде других статей Конституции — ст. 13, устанавливающей принцип идеологического многообразия и политического плюрализма; ст. 19, гарантирующей равенство граждан независимо от принадлежности к общественным объединениям; ст. 36, предоставляющей право гражданам и их объединениям право иметь в частной собственности землю и др.

Рассматривая вопрос о свободе объединений, Конституционный Суд РФ указал в Постановлении от 12 февраля 1993 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 1308 "О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации"», что любая попытка со стороны уполномоченной власти пресекать деятельность по созданию общественного объединения является нарушением Конституции.

Существуют ограничения при реализации этого права для отдельных категорий граждан. Так, в соответствии со ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. «пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности... Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции». В связи с этим ст. 9 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» закрепляет, что «военнослужащие могут состоять в общественных объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы».

**4. Свобода собраний.** Конституция РФ закрепляет в ст. 31 право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Проведение этих публичных мероприятий регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Закон о собраниях).

Свобода собрания — возможность собираться в закрытых помещениях, доступ в которые может быть ограничен устроителями по различным основаниям (членство в общественных объединениях, пол, возраст и т.д.). Собрания могут проводиться в уведомительном и явочном порядке.

Митинги — разновидность собраний. Они проводятся, как правило, под открытым небом и завершаются после публичных выступлений принятием резолюций.

Демонстрации проводятся преимущественно в виде движения по улицам определенным маршрутом, с плакатами и транспарантами, выражающими позицию участников по политико-экономическим проблемам.

Пикетирование представляет собой выражение своего отношения группами людей стоящих или движущихся вблизи государственных или общественных объектов, правительственных учреждений, и т. п.

Эти мероприятия осуществляются в разрешительном или уведомительном порядке. Их участники обязаны соблюдать общественный порядок. За отдельные виды правонарушений организаторы и участники могут привлекаться к юридической ответственности, вплоть до уголовной (например, за организацию массовых беспорядков).

В ст. 16 Закона о собраниях закреплены основания прекращения публичных мероприятий: создание угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; совершение участниками противоправных действий. Умышленное

неисполнение организациями и участниками требований власти о его прекращении ведет к разгону.

**5. Право участвовать в управлении государством.** Это важнейшее из политических прав гражданина, вытекающее из закрепленного в ст.3 Конституции положения о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 32 Конституции устанавливает: «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей». В этой статье Конституции закреплены основные формы реализации этого права, главной из которых являются **избирательные права**. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Порядок реализации этого права детально регулируется избирательным законодательством и будет рассмотрен в одной из последующих глав учебника. Иностранные граждане и лица без гражданства не могут участвовать в выборах.

Закрепляя право граждан на участие в управлении государством, Конституция устанавливает, что «граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе» (ч. 4 ст. 32). Анализируя эту норму, следует подчеркнуть, что речь идет о **равных юридических возможностях**, а не о фактической реализации, которая зависит от ряда факторов объективного и субъективного характера (профессиональная подготовка, способности и т.д.) Более детально вопросы реализации этого права содержатся, например, в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В ч. 5 ст. 32 Конституции закреплено также право граждан Российской Федерации участвовать в отправлении правосудия. Это право может быть реализовано путем занятия судебных должностей (при наличии соответствующего образования, стажа работы и т.д.), а также участия в отправлении правосудия в качестве присяжного и т. д.

**6. Право на обращение** в государственные органы и органы местного самоуправления закреплено в ст. 33 Конституции. Это право граждан может быть реализовано индивидуально и коллективно. В ранее действовавшей Конституции оно именовалось «право на жалобу», что во многом сужало возможности граждан на конструктивные обращения в государственные органы. Процедура рассмотрения обращений регламентируется специальными нормативно-правовыми актами общегосударственного и ведомственного характера.

Данное право защищается также другими статьями Конституции: ст. 45, 46, устанавливающими судебную защиту прав и свобод, право каждого обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; ст. 52, закрепляющей обязанность государства обеспечить доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба и др.

Незаконные действия государственных органов и должностных лиц могут быть обжалованы и в судебном порядке, который установлен ГПК РФ и Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

#### **7.4. Социально-экономические права и свободы человека и гражданина**

Права и свободы, объединенные в эту группу, по существу являются основой всех иных прав и свобод. Их реализация составляет основу материальной жизни общества, государства и каждого человека. Они позволяют решить задачу, сформулированную в ст. 7 Конституции, которая, провозгласив Российскую Федерацию социальным государством, требует от государства проведения политики, направленной на создание условий, обеспечивающих до-

стойную жизнь и свободное развитие человека. В этой же статье, включенной в содержание основ конституционного строя России, закреплены положения, определяющие все экономические, социальные и культурные права человека и гражданина. «В Российской Федерации, — подчеркивается в ч. 2 ст. 7 Конституции, — 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».

**1. Право на предпринимательскую деятельность.** Оно впервые закреплено в Конституции 1993 г., которая устанавливает, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34).

Ограничения в пользовании этой свободой деятельности обусловлены необходимостью защитить законные права и интересы других лиц, закрепленные в нормах гражданского, трудового, хозяйственного, коммерческого и уголовного права.

В ч. 2 ст. 34 Конституции установлено также, что «не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию». Содержание этой нормы конкретизируется в актах отраслевого законодательства. Особое значение имеет здесь ГК РФ.

**2. Право на частную собственность.** В отличие от всех ранее действовавших конституций России социалистического типа, Конституция 1993 г. закрепила институт частной собственности. Определяя основы конституционного строя, Конституция РФ включила в их содержание признание частной собственности, в том числе на землю и природные ресурсы, и ее равную защиту с другими формами собственности.

Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ст. 35 Конституции).

Кроме данной статьи, конституционное регулирование прав на предпринимательскую деятельность и частную собственность содержится и в ст. 8, 45, 17, 18, 52, 53 и др.

Наряду с частной собственностью, Конституция РФ закрепляет и гарантирует право **наследования**, правовая регламентация реализации которого осуществляется нормами гражданского законодательства — частью третьей ГК РФ.

**3. Право на землю.** Впервые в истории конституционного строительства в Российской Федерации Конституция 1993 г. закрепила право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю.

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Условия и порядок пользования землей определяются федеральным законом, а также ЗК РФ.

Закрепление права частной собственности на землю не исключает коллективной, муниципальной, государственной собственности на землю и природные ресурсы.

**4. Право на свободный труд.** Свободный труд является основой благосостояния человека и государства в целом. Статья 37 Конституции устанавливает: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию».

Конституционно закрепленное право, как уже отмечалось, есть возможность совершать те или иные действия, возможность выбора поведения. Выбор рода деятельности и профессии обусловлен не только желанием человека, но и его способностями, образованием, общественной потребностью в этой профессии или роде деятельности и т.д.

Конституция РФ устанавливает также, что «принудительный труд запрещен». Это обусловило исключение ранее существовавшего в нашей Конституции определения труда как юридической обязанности гражданина.

Конституция РФ закрепила гарантии социальной защиты человека в связи с трудовой деятельностью. «Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы» (ст. 37).

Конституция признает также право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Порядок реализации этого права содержится в ТК РФ и многочисленных нормативно-правовых актах.

**5. Право на отдых.** С правом на свободный труд неразрывно связано право на отдых. Оба эти права закреплены в одной статье Конституции (ст. 37).

Каждый имеет право на отдых, ваоотающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Реализация права на отдых регулируется общегосударственными, отраслевыми и ведомственными актами трудового права, прежде всего разделом пятым ТК РФ.

**6. Защита семьи.** Государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, закрепленная в качестве одной из основ конституционного строя России, обусловила установление в ст. 38 Конституции положения о том, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Забота о детях, их воспитании — равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Механизм и гарантии реализации этого права регулируются СК РФ, Федеральными законами от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и др.

**7. Право на социальное обеспечение.** Государство проявляет заботу о тех, кто полностью или частично утрачивает трудоспособность. Как зафиксировано в ст. 39 Конституции, «каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом». Закон устанавливает государственные пенсии и социальные пособия для указанных категорий граждан. Наряду с государственным поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Порядок реализации этого права закреплен в многочисленных нормативно-правовых актах, содержание которых будет рассмотрено при изучении соответствующих правовых отраслей.

**8. Право на жилище** — одно из важнейших прав человека. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен последнего. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления прав на жилище (ст. 40 Конституции).

В Конституции закреплён различный подход к обеспечению этого права для различных категорий населения. Малоимущим и 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.

**9. Право на охрану здоровья.** В соответствии с социальной политикой государства Конституция РФ закрепляет в ст. 41, что каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных

учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь с 1 января 2012 г. регулируется Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и другими актами.

Для Конституции характерен широкий, комплексный подход к обеспечению этого права человека. 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.

Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом (ст. 41).

**10. Право на благоприятную окружающую среду.** Это право тесно связано с правом на охрану здоровья. Оно закреплено в ст. 42 Конституции; его сущность состоит в том, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Подробно вопросы реализации этого права регулируются Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также Федеральными законами от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»; от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»; от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и др.

**11. Право на образование.** Согласно ст. 43 Конституции каждый человек имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Обязательным в Российской Федерации является основное общее образование. Родители или лица, их замещающие, обеспечивают получение детьми основного общего образования, в том числе негосударственного.

Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Основные принципы организации и функционирования системы образования установлены Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и другими актами.

В 2007 г. в данный Закон были внесены изменения, согласно которым обеспечивается всеобщность и обязательность основного общего образования.

**12. Свобода творчества.** В Российской Федерации согласно ст. 44 Конституции каждому человеку гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

Все граждане имеют право на участие в культурной жизни страны, пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

Каждый человек обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Гарантии реализации этих конституционных прав и свобод закреплены в Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1, Федеральном законе от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» и др.

## **7.5. Конституционные обязанности граждан**

В Конституции 1993 г. значительно сокращены конституционные обязанности, возлагаемые на граждан. Некоторые обязанности сформулированы в связи с предоставлением прав и свобод. Так, в ч. 3 ст. 17 Конституции закреплена в косвенном виде обязанность граждан не нарушать прав и свобод других лиц при осуществлении своих прав и свобод; в ст. 21 — обязанность уважать достоинство других людей; в ст. 34 — обязанность в ходе экономической деятельности не допускать монополизации и недобросовестной конкуренции; в ст. 36 — обязанность не наносить ущерба окружающей среде, не нарушать прав и законных интересов других лиц в процессе пользования землей и другими природными ресурсами; в ст. 38 — обязанности родителей по воспитанию детей и совершеннолетних детей заботиться о своих родителях; в ст. 43 — обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования; в ст. 44 — обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

#### **Основные конституционные обязанности:**

1. Обязанность **соблюдать Конституцию РФ и законы**. Законодатель придает этой обязанности особое значение, свидетельством чему является включение этой нормы в содержание основ конституционного строя, которые, как отмечалось выше, находятся под повышенной правовой охраной.

Строгое соблюдение Конституции и законов государства всеми государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, всеми гражданами и их объединениями — одно из важнейших условий поддержания режима законности и правопорядка в государстве. Нарушение этой обязанности ослабляет государство во всех сферах его деятельности, вносит дезорганизацию в систему общественных отношений, делает невозможным управление политическими, экономическими, социальными и иными процессами, а также пользование правами и свободами. Поэтому неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности соблюдать законы влечет за собой возможность применения к виновным государственно-правового принуждения. Применение санкций к правонарушителям направлено на охрану установленного порядка. Кроме того, оно имеет как карательное воздействие на конкретных правонарушителей, так и воспитательное значение для всех граждан и должностных лиц. Как уже отмечалось, санкции за нарушения конституционных требований содержатся в нормах отраслевого законодательства: уголовного, административного, гражданского и др.

2. Обязанность **уплаты налогов**. В любом государстве налоги составляют основу государственного бюджета. Установление налогов необходимо для финансирования таких общегосударственных функций, как управление, организация обороны, культура и т. д. Согласно ст. 57 Конституции «каждый обязан платить установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют».

В связи с федеративным устройством России установление общих принципов налогообложения и сборов отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Порядок исполнения обязанности уплаты налогов регламентируется НК РФ и рядом других законодательных актов.

В целях обеспечения проведения налоговой политики в структуру исполнительной власти включена Федеральная налоговая служба.

3. Обязанность **охраны природы**. Учитывая важность окружающей среды для жизни человека, ст. 58 Конституции устанавливает: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

4. Обязанность **защиты Отечества**. Как уже отмечалось, защита Отечества, оборона страны относится к важнейшим функциям государства. Статья 59 Конституции закрепляет: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации».

Употребление в Конституции категории «долг» указывает на особое место обязанности по защите Отечества среди других юридических обязанностей гражданина. Категория «долг» отражает единство правовых и нравственных начал в конституционной обязанности защиты Отечества. Долг — непереносимое требование государства, которое должно быть выполнено. Нравственное содержание долга защиты Родины закрепляется правовыми требованиями Конституции. Формы реализации конституционной обязанности зависят от многих факторов (пол, возраст, способности, образование и т.д.).

5. Обязанность **военной службы**. Основной, наиболее активной формой реализации обязанности защиты Отечества является служба в Вооруженных Силах РФ. Статья 59 Конституции устанавливает, что «гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом».

По Федеральному закону от 28 марта 1998 г. № 5Э-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в содержание воинской обязанности входят: воинский учет; подготовка к военной службе; призыв на военную службу; прохождение военной службы; пребывание в запасе; призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе; военное обучение в военное время и др. (ст. 1).

Данная обязанность в мирное время распространяется на лиц мужского пола.

В ст. 23—24 данного Закона установлены основания для освобождения от призыва и предоставления отсрочек от призыва на военную службу.

Наличие конституционной обязанности военной службы сочетается с возможностью добровольного поступления на службу по контракту.

В Конституции содержится новое для нашего законодательства положение об альтернативной службе. 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 (ст. 59).

Правовое регулирование осуществления альтернативной службы осуществляется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» и постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г. № 256 «Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы».

## 7.6. Основные гарантии реализации прав и свобод

Конституция РФ не только закрепляет широкий круг прав и свобод человека и гражданина, но и содержит нормы, направленные на обеспечение их государственно-правовой защиты. В ст. 2 конституции, положения которой входят в основы конституционного строя, закреплена обязанность государства по защите прав и свобод человека и гражданина. Данное положение конкретизировано в ст. 45, которая устанавливает: государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Ведущая роль в государственно-правовой защите прав и свобод принадлежит суду. Как подчеркивается в ст. 46 Конституции, «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».

В Конституции определен круг действий, которые могут быть обжалованы в суде. Согласно ст. 46 Конституции «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд».

Процедура судебной защиты права на обжалование в суде регулируется ГПК РФ и Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. и Факультативным протоколом к нему ч. 3 ст. 46 Конституции закрепляет, что «каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в

межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Конституция РФ дополнительно гарантирует каждому человеку право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом (ст. 47).

Защита прав и свобод человека и гражданина во многом определяется обеспечением правовой помощи. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ст. 48 Конституции).

В нормах гл. 2 Конституции, направленных на обеспечение государственно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, нашли отражение важнейшие принципы судопроизводства. В частности, в ст. 49 Конституции закреплена презумпция невиновности: «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». Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Гарантиями прав и свобод личности являются закрепленные в ст. 50 Конституции положения о том, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление; при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона; 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.

В Конституции закреплена правовая норма, имеющая и важное этическое содержание. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания (ст. 51).

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Конституция РФ устанавливает право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или должностных лиц.

В Конституции установлен также важный правовой принцип, суть которого состоит в том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон (ст. 54).

В данном параграфе перечислены конституционные гарантии правовой защиты прав и свобод личности. В нормах отраслевого законодательства (гражданского, уголовного, трудового и др.) содержатся многочисленные социально-экономические гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Перечислите признаки, характеризующие юридическую природу конституционных прав и свобод.
2. По каким критериям классифицируются основные права и свободы?
3. Назовите права и свободы, впервые закрепленные в Конституции 1993 г.
4. Определите содержание личных прав и свобод.



5. Назовите гарантии реализации социально-экономических прав и свобод.
6. Как реализуется суверенитет народа в политических правах?
7. По каким основаниям могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина?

## **Глава 8**

### **УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Как установлено в ст. 2 и 45 Конституции признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства; государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. В решении этих конституционных задач важное место занимает деятельность Уполномоченного по правам человека. Наличие данного института, который в других странах именуется народным защитником (омбудсменом), предусмотрено п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции. Согласно этому конституционному положению Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с Законом об уполномоченном по правам человека.

Как установлено в ст. 1 данного Закона Уполномоченный учреждается в соответствии с Конституцией в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Его деятельность является дополнительным средством защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. В Законе об уполномоченном по правам человека особо подчеркивается, что даже введение чрезвычайного или военного положения не прекращает и не приостанавливает деятельности Уполномоченного и не влечет ограничения его компетенции.

**Порядок назначения на должность Уполномоченного и освобождения от должности.** На должность Уполномоченного, согласно ст. 6 Закона об уполномоченном по правам человека, назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, а также опыт их защиты. Согласно Конституции назначение на эту должность и освобождение от нее относится к исключительной компетенции Государственной Думы, однако высший статус обуславливает участие в этом процессе и других субъектов. Так, предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут вноситься Президентом РФ, Советом Федерации, депутатами и депутатскими объединениями Государственной Думы. При этом каждая кандидатура включается в список для тайного голосования двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Дума принимает постановление о назначении на должность Уполномоченного, которое принимается тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов, не позднее 30 дней со дня истечения срока полномочий предыдущего Уполномоченного.

При вступлении в должность Уполномоченный приносит присягу, в которой клянется защищать права и свободы человека и гражданина, добросовестно исполнять свои обязанности, руководствуясь Конституцией, законодательством РФ, справедливостью и голосом совести. Эта присяга приносится на заседании Государственной Думы непосредственно после назначения и с этого момента Уполномоченный считается вступившим в должность.

Уполномоченный назначается сроком на пять лет, его полномочия прекращаются с момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. Истечение срока полномочий, а также роспуск Государственной Думы не влекут прекращения полномочий Уполномоченного. Одно и то же лицо не может быть назначено на эту должность более чем на два срока подряд.

В ст. 13 Закона об уполномоченном по правам человека установлены основания для досрочного освобождения от должности. К ним относятся: нарушение ограничений в деятельности Уполномоченного (ст. 11); вступление в законную силу обвинительного приговора суда в его отношении; неспособность по состоянию здоровья или по иным причинам в течение длительного времени (не менее четырех месяцев подряд) исполнять свои обязанности; в случае подачи им заявления о сложении полномочий.

В ст. 11 Закона об уполномоченном по правам человека закреплены некоторые ограничения для Уполномоченного. Он не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного органа субъекта РФ; находиться на государственной службе; заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной или иной творческой деятельности; не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели.

Правовыми гарантиями его деятельности являются: обладание неприкосновенностью в течение срока полномочий; без согласия Государственной Думы он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортное средство, переписку, средства связи, принадлежащие ему документы. В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную Думу, которая в течение 24 часов должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры.

**Компетенция Уполномоченного.** В деятельности Уполномоченного ведущая роль принадлежит работе с жалобами граждан на нарушения прав и свобод человека и гражданина. Необходимо подчеркнуть, что такие жалобы могут исходить не только от граждан Российской Федерации, но и от находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства.

Закон об уполномоченном по правам человека устанавливает условия, при которых жалоба может быть принята к рассмотрению Уполномоченным. Так, жалоба на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих могут быть рассмотрены только в том случае, если ранее заявитель обжаловал это в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Подача жалобы в субъекте РФ не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным.

Жалоба должна быть подана не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Жалоба должна содержать данные о заявителе, изложение сущности нарушений его прав и сопровождаться копией решений по его жалобе. Жалобы не облагаются государственной пошлиной. Если жалоба подается лицами, находящимися в местах принудительного содержания, не подлежат просмотру администрацией и в течение 24 часов направляются Уполномоченному. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно осуществлять свою правовую защиту, Уполномоченный вправе принять меры по собственной инициативе в пределах своей компетенции.

Закон об уполномоченном по правам человека устанавливает формы реагирования Уполномоченного на полученные жалобы: принять жалобу к рассмотрению; разъяснить заявителю средства для защиты своих прав и свобод; передать жалобу соответствующему органу или должностному лицу к компетенции которых относится решение жалобы по существу; отказать мотивированно в принятии жалобы к рассмотрению.

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный пользуется широким кругом прав. Он вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проверке. Эта проверка не может быть поручена субъекту, действия или решения которого обжалуются. Он может также:

- беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм собственности, воинские части, общественные объединения;
- запрашивать и получать от органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;
- получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;
- проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами и должностными лицами проверку деятельности государственных органов и местного самоуправления и должностных лиц;
- поручать компетентным органам проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению;
- знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел;
- пользоваться правом безотлагательного приема руководителями и должностными лицами государственных органов, местного самоуправления, предприятий и учреждений, лицами командного состава Вооруженных Сил и других войск, администрацией мест принудительного содержания.

По результатам рассмотрения Уполномоченный извещает заявителя. Уполномоченный также вправе:

- обратиться в суд с заявлением в защиту нарушенных прав и свобод, лично или через представителя участвовать в судебном процессе;
- обращаться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении уголовного, административного или дисциплинарного производства в отношении соответствующего должностного лица;
- обращаться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда (судьи);
- изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, присутствовать при судебном рассмотрении дел в порядке надзора;
- обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод Уполномоченный направляет соответствующим органам и должностным лицам свои замечания и предложения; обращается к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о совершенствовании законодательства. В случаях грубого нарушения прав и свобод он вправе выступить с докладом на заседании Государственной Думы; обратиться в Думу с предложением о создании парламентской комиссии по расследованию, а также о проведении парламентских слушаний по фактам нарушений прав и свобод.

По окончании календарного года Уполномоченный направляет доклад о своей деятельности Президенту РФ, в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный и Высший Арбитражный суды и Генеральному прокурору РФ. По отдельным вопросам он может направлять в Государственную Думу специальные доклады.

Для обеспечения деятельности Уполномоченного создается рабочий аппарат, структура которого и положение о нем утверждается Уполномоченным, который непосредственно руководит его работой. При Уполномоченном в целях оказания консультативной помощи

может создаваться экспертный совет из лиц, обладающих необходимыми познаниями в области прав и свобод человека и гражданина.

## Глава 9 КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

### 9.1. Понятие, сущность и принципы национально-государственного устройства

Под государственным (национально-государственным) устройством в юридической науке понимаются внутренняя структура государства, правовое положение отдельных составляющих его частей, характер отношений между ними, а также между центральными органами власти и органами составных частей.

Истории известны три основных формы государственного устройства: унитарное, федеративное и конфедеративное.

**Унитарное государство** — это единое, цельное государственное образование, состоящее из административно-территориальных единиц, не обладающих политической самостоятельностью. В унитарном государстве существуют единая система органов власти, органы административно-территориальных единиц подчиняются центральным органам, единая территория, единое гражданство, бюджет и т. д. Административно-территориальные единицы как составные части унитарного государства суверенитетом не обладают. В некоторых унитарных государствах имеются национальные автономные образования, которые также не являются суверенными.

**Федерация** представляет собой добровольное объединение государств, обладающих определенной самостоятельностью, в союзное государство на основе федеративного договора. Для федерации характерно наличие сочетания общифедеративных и субъектов федерации: территории, гражданства, конституции, государственных органов, бюджета и т. д.

Субъекты, входящие в федерацию, могут быть как суверенными государствами, так и государственными образованиями, не обладающими суверенитетом. Как правило, все субъекты федерации равноправны во взаимоотношениях с федерацией. В парламентах федеративных государств имеется палата, представляющая интересы субъектов федерации.

Следует отметить, что подавляющее большинство федеративных государств не является средством решения национального вопроса. Они созданы по территориальному принципу (США, ФРГ, Бразилия и т. д.). Исторической закономерностью явился распад социалистических государств, избравших федерацию как средство решения национального вопроса (СССР, СФРЮ, ЧССР).

**Конфедерация** — это временный союз суверенных государств, образованный на основе международных договоров для обеспечения общих целей и интересов. Через такую форму государственного устройства в свое время прошли Швейцария, США, Германия, Канада и др. Конфедерация не имеет единых государственных органов, гражданства, конституции, территории, бюджета и т. д. Весьма близким к конфедерации является сегодня Содружество Независимых Государств (СНГ).

**Национально-государственное устройство России** представляет закрепленное нормами Конституции и других законодательных актов политическое устройство наций и народностей на основе их самоопределения в той или иной форме государственности.

В настоящее время Российская Федерация — это сложная система государственного устройства, сочетающая федерализм, унитаризм и автономию. В ее составе находятся: 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округов — всего 83 субъекта РФ.

Конституционные основы национально-государственного устройства России включают в свое содержание:

- закрепление суверенитета и распространение его на всю территорию РФ;
- верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории РФ;

целостность и неприкосновенность территории РФ;  
установление субъектного состава России;  
закрепление в качестве основы федеративного устройства России ее государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и ее субъектов;  
равноправие народов;  
равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;  
единство и равенство федерального гражданства.

Эти положения гл. 1 Конституции, регулирующие вопросы федеративного устройства, входят в содержание основ конституционного строя РФ и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией.

Более детально конституционные основы национально- государственного устройства России установлены в гл. 3 Конституции «Федеративное устройство». В нормах этой главы закрепляются:

состав субъектов РФ;  
порядок принятия в Российскую Федерацию и образования новых субъектов;  
основы статуса каждого из видов субъекта;  
порядок изменения статуса субъекта;  
вопросы территории и порядок изменения границ между субъектами РФ;  
государственный язык и право республик на установление своего государственного языка;  
гарантии прав коренных малочисленных народов;  
государственная символика РФ;  
предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, порядок действия федеральных законов по предметам ведения и вне их предела, верховенство федеральных законов;  
основы формирования системы органов государственной власти субъектов РФ;  
основы деятельности федеральных органов исполнительной власти на территориях субъектов РФ;  
право Российской Федерации на участие в межгосударственных объединениях.

Общественные отношения в сфере национально-государственного устройства России на начальном этапе во многом регулировались Федеративным договором 1992 г. и другими актами.

Конституция 1993 г. подтвердила конституционный характер и действие Федеративного договора, хотя и не включила его в содержание Конституции. Однако ст. 1 раздела второго Конституции устанавливает, что в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

Признание договоров между Российской Федерацией и субъектами РФ не означает договорно-правовой природы Российской Федерации. Ее политико-правовую основу составляют федеральная Конституция и основные законы (конституции, уставы) субъектов РФ. Конституция РФ не предусматривает ограничений для заключения договоров между органами государственной власти РФ и субъектами РФ. Однако эти договоры могут быть заключены только в соответствии с Конституцией РФ, не могут ей противоречить.

Принципы национально-государственного устройства РФ представляют собой руководящие начала, основополагающие идеи, закрепленные в Конституции РФ, Федеративном договоре и других актах конституционного права. Эти принципы нашли конституционное воплощение в государственном устройстве многонациональной России.

Основными принципами федеративного национально- государственного устройства РФ являются:

добровольность объединения наций и народностей;  
равноправие наций;  
федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией;

национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов РФ;  
государственная целостность РФ;  
разграничение предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов;  
равноправие субъектов РФ.  
Рассмотрим содержание этих принципов.

**1. Добровольность объединения наций и народностей** в федеративное государство. Данный принцип построения Российского государства формировался исторически, начиная с IX в., когда под эгидой Древнерусского государства добровольно объединились Киевское, Новгородское, Смоленское, Полоцкое, Черниговское и другие княжества. Создание России знает случаи насильственного присоединения завоеванных народов, однако большинство наций и народностей вошли в Российское государство добровольно на договорной основе, в частности Башкирия, Калмыкия, Украина, Молдавия, Грузия, Восточная Армения, Азербайджан, Казахстан и другие земли. Содержание договоров об их вхождении в состав «единой и неделимой» России, являвшейся унитарным государством, свидетельствует о наличии элементов федерализма в ее государственном устройстве.

Добровольность объединения наций и народностей в Российской Федерации подтверждается содержанием преамбулы Конституции 1993 г., а также преамбулы документов, составляющих Федеративный договор, подписанных представителями субъектов РФ. Так, в преамбуле Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти республик в составе РФ закреплено: «Мы, полномочные представители федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов власти суверенных республик в составе Российской Федерации, стремясь к качественному обновлению федеративных отношений на основе добровольного распределения полномочий и эффективного их осуществления, договорились о нижеследующем...». Аналогичные положения содержатся и в других документах, составляющих Федеративный договор.

О добровольном характере объединения наций и народностей в Российскую Федерацию свидетельствует и то, что Конституция 1993 г. была принята путем всенародного голосования в субъектах РФ.

**2. Равноправие наций.** Сущность этого принципа состоит в признании суверенного права всех наций и народностей на свободное самоопределение политической формы существования. Уже в преамбуле Конституции подчеркивается, что многонациональный народ Российской Федерации принимает свою Конституцию, «исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов».

В ст. 5 Конституции среди принципов, лежащих в основе федеративного устройства, содержится принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации.

Равноправие наций вытекает из равенства граждан независимо от расы, национальности и языка, закрепленного в ст. 19 Конституции, устанавливающей прямой запрет на любые формы ограничения прав граждан по данным признакам.

Суверенность и равноправие наций как принцип федеративного устройства РФ закреплен также в преамбулах документов, составляющих Федеративный договор, где подчеркивается, что, заключая его, представители субъектов РФ реализуют «приоритет прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности и территории проживания, а также прав народов на самоопределение».

Равноправие наций проявляется также в конституционном закреплении положения о том, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (ст. 5 Конституции). Кроме того, все однопорядковые субъекты имеют равный статус в Российской Федерации, равный круг полномочий.

**3. Федерализм в сочетании с унитаризмом и автономией.** Многонациональный характер, сложный исторический путь развития обусловили воплощение в национально-государственном устройстве России всех известных форм государственности.

Российская Федерация — исторически сложившееся федеративное государство. После распада СССР, в составе которого существовала РСФСР, являвшаяся федерацией по действовавшей тогда Конституции, в России начались процессы суверенизации бывших автономных республик, изменения форм государственности бывших автономных областей. Кроме того, о намерении стать самостоятельными субъектами Федерации заявили края, области, города Москва и Санкт-Петербург.

Заключение подписанного в марте 1992 г. Федеративного договора представляет создание конституционных основ РФ в новых условиях. Статья 5 Конституции устанавливает, что РФ состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — равноправных субъектов РФ.

Россия обладает всеми признаками федерации. Это наличие федеративной территории и территории субъектов; общефедеративной Конституции и конституций республик и т. д. Вместе с тем, Российская Федерация имеет своими субъектами не только государства, но и автономные образования, а также административно-территориальные единицы.

Унитаризм в национально-государственном устройстве РФ проявляется в том, что республики, входящие в состав

России, являются унитарными государствами, имеющими свою территорию, конституцию и другие признаки государственности.

Многонациональный характер населения России обусловил исторически существование автономных национально-государственных образований в форме автономной области и автономных округов.

**Автономия** — это форма национальной государственности, воплощающая национальный суверенитет на началах самоуправления в рамках федеративного Российского государства. Содержание и пределы самоуправления определяются государственной властью РФ.

**4. Национально-территориальный принцип образования форм государственности в сочетании с территориальным принципом образования субъектов Федерации.** Мировой практике федеративного строительства известны две основные формы ее построения: по территориальному (США, ФРГ и др.) и национально-территориальному принципам (СССР, СФРЮ и др.). В современном национально-государственном устройстве России в силу исторических обстоятельств нашли воплощение оба эти принципа.

Сущность национально-территориального принципа построения форм национальной государственности субъектов РФ состоит в том, что они создаются на базе территорий, отличающихся своеобразием национального состава населения, компактно проживающего на исторически сложившейся и экономически целостной территории.

По этому принципу созданы все республики в составе Российской Федерации, автономная область и автономные округа. С 1918 по 1992 гг. Российская Федерация строилась только по национально-территориальному принципу. Ее субъектами являлись только нации, самоопределившиеся в той или иной форме государственности. Среди них были государства — автономные республики и национально-государственные образования — автономные области и автономные (до 1977 г. — национальные) округа.

В 1992 г. в содержание Федеративного договора был включен Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Произошло качественное обновление федеративных отношений. Бывшие административно-территориальные единицы стали полноправными и равноправными субъектами РФ. Национально-территориальный принцип был дополнен территориально-административным принципом формирования субъектного состава Российской Федерации. Характер взаимоотношений Российской Федерации и субъектов значительно усложнился.

**Государственная целостность РФ.** Данный принцип включен в содержание основ конституционного строя РФ и закреплен в ч. 3 ст. 5 Конституции, которая устанавливает, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти...».

Важнейшей правовой гарантией сохранения государственной целостности России является отсутствие права выхода субъектов из состава Российской Федерации. Кроме того, в Конституции содержатся и другие нормы, гарантирующие единство и целостность России.

Статья 15 Конституции закрепляет верховенство и прямое действие федеральной Конституции на всей территории РФ, а также обязанность всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы.

Согласно ст. 67 Конституции территория РФ включает в себя территории ее субъектов, чем обеспечивается территориальное единство и целостность России. Принцип государственной целостности обеспечивается и установлением русского языка в качестве государственного на всей территории РФ (ст. 68 Конституции).

На обеспечение государственной целостности РФ направлены положения Конституции о том, что на ее территории: не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74); действует единая денежная единица — рубль, единая система налогов и сборов (ст. 75); закреплено верховенство федерального законодательства; установлена единая система исполнительных органов государственной власти (ст. 77).

**Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов.** Статья 5 Конституции, закрепляя принципы федеративного устройства Российской Федерации, предусматривает и принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

Реализация этого принципа осуществляется с помощью закрепления в ст. 71 Конституции предметов ведения Российской Федерации. В отличие от ранее действовавших конституций, Конституция 1993 г. устанавливает исчерпывающий перечень полномочий Российской Федерации. В ней определен также предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72). Вне предметов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов эти субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

Конституция РФ устанавливает порядок правового регулирования по предметам ведения и полномочиям. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории России. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и в соответствии с ними законы и иные правовые акты субъектов РФ.

Вопросам разграничения полномочий в сфере законодательной деятельности посвящен ряд решений Конституционного Суда РФ, что обусловлено сложным процессом развития и совершенствования всей законодательной системы как в Российской Федерации, так и ^ ее субъектах. В частности, в этих решениях содержатся положения о том, что законодательный орган субъекта РФ не обязан принимать законы, полностью совпадающие с законами федеральными; федеральные законы не могут и не должны вводиться в действие на территории субъекта актом законодательства субъекта; отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту РФ принять свой нормативный акт, но в строгом соответствии с основами конституционного строя и федеральными законами. После издания соответствующего законодательного акта РФ субъект должен привести свой закон в соответствие с федеральным законодательным актом.

Положения Конституции в этой области дополняются и конкретизируются в нормах Федеративного договора. Однако положения этих актов не могут противоречить Конституции, а в случае несоответствия действуют положения Конституции РФ.



**7. Равноправие субъектов РФ.** Данный принцип следует из более общего принципа национально-государственного устройства Российской Федерации — равноправия наций. Субъекты РФ не могут быть равноправны полностью ввиду существования различных форм государственности. Каждый из видов субъектов обладает различным кругом полномочий. Однако во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны (ст. 5 Конституции).

В Конституции имеется ряд положений, дополнительно обеспечивающих принцип равноправия субъектов РФ. Это равное право на создание в субъектах системы органов государственной власти (ч. 2 ст. 11); равный конституционный статус однопорядковых форм государственности и одинаковый порядок изменения статуса; право на пользование родным языком; распространение ст. 72 Конституции, устанавливающей предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов, на все виды субъектов РФ; обладание всеми субъектами РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 73); равное право субъектов на законодательную деятельность (ст. 76); равное представительство в Совете Федерации (ст. 95); право законодательной инициативы для каждого субъекта РФ (ст. 104) и др.

Правовое равенство субъектов РФ не означает равенства их потенциалов и социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, природных ресурсов, численности населения, исторически сложившейся структуры экономики и т.д. Учет этих региональных особенностей обеспечивается федеральной властью и является необходимым условием соблюдения баланса интересов всех субъектов РФ.

Завершая рассмотрение вопросов понятия и принципов национально-государственного устройства РФ, следует подчеркнуть, что законодательство предусматривает возможность его дальнейшего развития в соответствии с ч. 2 ст. 65 Конституции. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» устанавливает основные условия и процедуру такого возможного развития национально-государственного устройства России. Данным Законом регулируется порядок принятия в Российскую Федерацию иностранного государства или его части и образования в составе России нового субъекта, осуществляемых на добровольной основе. Вопрос об образовании в составе нового субъекта подлежит вынесению на референдум заинтересованных субъектов РФ.

## 9.2. Россия - суверенное федеративное государство

Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции). Россия как суверенное федеративное государство имеет все **государственно-правовые признаки**, атрибуты государственности, элементы конституционно-правового статуса.

1. Российская Федерация имеет свою **территорию** — пространственный предел распространения ее суверенитета. Она обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Территория России едина и состоит из территорий ее субъектов. По ранее действовавшим конституциям кроме территории субъектов (автономных республик, областей и округов) имела территория непосредственно общедофедеральная. С признанием в 1992 г. краев, областей и городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельными и равноправными субъектами РФ вся территория России состоит из территорий субъектов.

В составе РФ находятся 21 республика, 9 краев, 46 областей, 2 города федерального значения, одна автономная область, 4 автономных округа — всего 83 субъекта. Их совокупная территория и является территорией РФ.

Определяя конституционные основы правового режима территории, ст. 67 Конституции закрепляет, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Впервые в Конституции установлены основы статуса континентального шельфа: Российская Федерация

обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Правовое регулирование территории осуществляется также Законом о Государственной границе. **Государственная граница РФ**, согласно ст. 1 данного Закона, — это линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, т.е. она определяет пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Недра также входят в понятие «государственная территория». Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» устанавливает, что **недра** в границах территории России, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью.

В состав территории не входит, но имеет особый статус исключительная экономическая зона.

Правовое регулирование статуса экономической зоны осуществляется в соответствии с международно-правовыми нормами и принципами Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и другими актами. **Исключительная экономическая зона РФ** — морской район, находящийся за пределами территориального моря РФ и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным федеральным законом и нормами международного права. Определение экономической зоны применяется также ко всем островам РФ, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности. Внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря, а внешняя — находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий. В исключительной экономической зоне Россия осуществляет суверенные права и юрисдикцию, связанные с разведкой и использованием живых и неживых ресурсов, полезных ископаемых и т. д.

Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67 Конституции). Порядок изменения внешних границ России определяется Законом о государственной границе.

2. Важным государственно-правовым признаком, элементом конституционно-правового статуса суверенного государства является наличие гражданства (подданства). В Российской Федерации установлено **федеральное гражданство**, которое в соответствии со ст. 6 Конституции приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным, независимо от оснований его приобретения.

Федеральное гражданство регламентируется Конституцией 1993 г., Декларацией прав и свобод человека и гражданина 1991 г., Законом о гражданстве 2002 г. Каждый проживающий на территории России гражданин имеет свободу выбора гражданства, не может быть лишен гражданства или права изменить его.

В компетенцию органов государственной власти РФ входят определение оснований и процедуры приобретения, изменения и прекращения гражданства; установление административного и судебного порядка обжалования решений по вопросам гражданства. Подробно вопросы правового регулирования гражданства Российской Федерации были рассмотрены выше.

Закон гарантирует защиту своих граждан и в тех случаях, когда они находятся за границей. Эта защита осуществляется дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями России.

3. Российская Федерация как суверенное государство имеет свою **Конституцию и законодательство**. Конституция РФ принята 12 декабря 1993 г. путем референдума. Она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции.

Принятие и изменение Конституции, контроль за ее соблюдением входят в предмет ведения Российской Федерации.

Кроме Конституции в общедооеральную законодательную систему входят: федеральные конституционные законы; Федеративный договор; федеральные законы; кодексы; подзаконные правовые акты — нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты федеральных министерств, комитетов, ведомств; соглашения о делегировании полномочий Россией субъектам РФ; межгосударственные договоры и межправительственные соглашения РФ; акты, связанные с реализацией договоров, конвенций, соглашений; постановления Конституционного Суда РФ и др.

Суверенный характер России обуславливает верховенство и действие на всей территории РФ не только Конституции, но и всех иных нормативных федеральных актов по вопросам исключительной компетенции РФ и полномочиям совместного ведения РФ и ее субъектов.

Как установлено в ст. 76 Конституции, «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

Верховенство федерального законодательства обеспечивается конституционным положением о том, что «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам» (п. 5 ст. 76).

4. Государственно-правовым признаком России как суверенного государства является наличие системы **федеральных органов государственной власти**. В содержание основ конституционного строя входит норма, устанавливающая, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации» (ст. 11 Конституции).

Президент РФ — это глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Федеральное Собрание — парламент РФ — является представительным и законодательным органом РФ.

Правительство РФ — это федеральный орган, осуществляющий исполнительную власть в Российской Федерации.

Суды — органы, осуществляющие правосудие в Российской Федерации. Общефедеральными судебными органами являются: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ.

Наличие общефедеральных органов государственной власти сочетается с существованием этих органов в субъектах РФ. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов осуществляется Конституцией, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В целях обеспечения единства системы органов исполнительной власти федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

5. Важнейшим государственно-правовым признаком, элементом конституционно-правового статуса РФ являются наличие **единых Вооруженных Сил РФ, единой системы обеспечения обороны и безопасности** государства. Для осуществления обороны с применением средств вооруженной борьбы созданы Вооруженные Силы РФ и установлена воинская обязанность граждан Российской Федерации.

Основы государственно-правового статуса Вооруженных Сил РФ сформулированы в Законе об обороне, Федеральных законах от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-

ФЗ «О статусе военнослужащих»; Указе Президента РФ от 5 февраля 2010 г. № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации» и других актах.

Согласно ст. 10 Закона об обороне Вооруженные Силы РФ — государственная военная организация, составляющая основу обороны РФ. Они предназначены для отражения агрессии и нанесения поражения, а также для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами РФ.

Вооруженные Силы РФ комплектуются как в добровольном порядке, так и по призыву по экстерриториальному принципу, что обусловлено их единым общефедеративным характером. Их верховным главнокомандующим, согласно Конституции, является Президент РФ. К обороне могут, согласно Закону об обороне, привлекаться внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, войска гражданской обороны. Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, Служба внешней разведки РФ, органы федеральной службы безопасности, федеральный орган специальной связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ, а также создаваемые на военное время специальные формирования. Другие войска, воинские формирования и органы привлекаются к совместной с Вооруженными Силами РФ оперативной и мобилизационной подготовке в целях подготовки к выполнению задач по защите Российской Федерации от вооруженного нападения.

Закон запрещает и преследует по закону создание и существование в Российской Федерации воинских формирований, не предусмотренных федеральными законами. Отсюда следует невозможность создания вооруженных формирований в субъектах РФ.

Общефедеральный характер оборонной деятельности и строительства Вооруженных Сил РФ обуславливает законодательное регулирование этой сферы федеральным законодательством.

6. Российская Федерация как суверенное государство имеет свою государственную федеральную собственность, денежную и кредитную систему, единое экономическое пространство.

Статья 8 Конституции закрепляет существование государственной собственности и ее равную защиту с иными формами собственности. Российская Федерация распоряжается имуществом, которое по соглашению с субъектами отнесено к федеральной государственной собственности, в которой находятся промышленные и строительные предприятия общероссийского значения, имущество, приобретенное за счет средств РФ, высшие общегосударственные учебные заведения и объекты культурного наследия народов России.

В собственности РФ находятся земельные участки, природные ресурсы. Федеральной собственностью является имущество Вооруженных Сил РФ, внутренних, железнодорожных и иных войск. К объектам федеральной собственности относятся также объекты и имущество органов государственной власти РФ.

В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. На территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

В Российской Федерации существует единое рублевое пространство, денежной единицей в России является рубль. Согласно Конституции денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ.

Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

7. Российская Федерация как суверенное государство обладает **международной правосубъектностью**. В соответствии со ст. 79 Конституции «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».

Россия заключает международные и межгосударственные договоры и соглашения с иностранными государствами. Порядок заключения международных договоров, их регистрации и официального опубликования, а также прекращения и приостановления установлен Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Только Российская Федерация обладает правом решения вопросов войны и мира, определяет единую внешнюю политику, координирует внешнеполитический курс республик в составе России.

8. Важным государственно-правовым признаком России является установление **государственного языка**. В соответствии со ст. 68 Конституции государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык. Как отмечается в Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», статус государственного на всей территории России в соответствии со сложившимися историко-культурными традициями имеет русский язык как основное средство межнационального общения ее народов. В данном Законе содержатся также положения и о всех других языках России, которые составляют национальное достояние и находятся под ее защитой. Государство на всей его территории способствует развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия. В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков. Установлены также правовые гарантии обеспечения равноправия языков народов России.

9. Российская Федерация имеет свои **государственные символы**: флаг, герб, гимн и столицу. Описание и порядок использования символов устанавливаются федеральным конституционным законом (ст. 70 Конституции).

Описание и порядок использования такого символа, как флаг, содержатся в Федеральном конституционном законе от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации» (далее — Закон о Государственном флаге).

Государственный флаг вывешивается в дни государственных праздников на зданиях органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, а также на жилых домах. Он поднимается на зданиях дипломатических представительств, консульских учреждений и других официальных представительств России за ее пределами в соответствии с нормами международного права; на военных кораблях и судах. Государственный флаг РФ 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 флаг РФ поднят постоянно на зданиях: Администрации Президента РФ; Совета Федерации и Государственной Думы; Правительства РФ; Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ; Генеральной прокуратуры РФ; Центрального банка РФ; Счетной палаты РФ; резиденции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; Центральной избирательной комиссии РФ.

Государственный флаг РФ также поднят постоянно (один или вместе с соответствующими флагами) на зданиях федеральных органов исполнительной власти, на резиденциях полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также на зданиях органов государственной власти субъектов РФ.

Государственный флаг РФ установлен постоянно в залах заседаний высших представительных и исполнительных органов власти; в залах судебных заседаний; в рабочих кабинетах Президента РФ и руководителей всех высших органов государственной власти; руководителей федеральных органов исполнительной власти, федеральных судей и др.

Закон о государственном флаге подробно регламентирует порядок использования Государственного флага РФ на транспортных средствах, во время официальных церемоний и

других торжественных мероприятий; в воинских частях и отдельных подразделениях; в дни траура и траурных церемоний.

Флаги субъектов РФ, муниципальных образований общественных объединений и других организаций независимо от форм собственности не могут быть идентичны Государственному флагу РФ.

Нарушения установленного порядка использования, а также надругательство над Государственным флагом РФ влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством.

Описание и порядок использования герба установлены Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Государственный герб 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. В данном Законе подробно регламентируются вопросы: воспроизведения герба; его размещения на бланках как в многоцветном, так и в одноцветном вариантах; воспроизведения на документах и печатях; размещение на зданиях официальных резиденций и учреждений; помещения на пограничных знаках, штандартах, боевых знаменах, знаменах федеральных органов исполнительной власти; на военных кораблях; на денежных знаках, государственных наградах и т. д.

Описание и порядок использования гимна регулируются Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».

Государственный гимн является официальным государственным символом РФ, представляет собой музыкально- поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных данным Законом. Приложения к Закону содержат музыкальную редакцию гимна (музыка А. В. Александрова) и его текст (слова С. В. Михалкова).

Также установлен порядок и случаи исполнения Государственного гимна; его телевизионной и радиовещательной трансляции; исполнения во время официальных церемоний, спортивных соревнований и т. д.

При официальном исполнении гимна все присутствующие выслушивают его стоя, мужчины — без головных уборов.

Столицей Российской Федерации является г. Москва, статус которой установлен Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации».

**Предметы ведения Российской Федерации.** Предмет ведения — это круг вопросов, решаемых высшими органами государственной власти с помощью установленных Конституцией и другими законодательными актами полномочий этих органов.

Предмет ведения Российской Федерации определяется Конституцией 1993 г., Федеративным договором, состоящим из трех Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти республик; органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга; органами власти автономной области и автономных округов.

Конституция РФ устанавливает в ст. 1 раздела второго «Заключительные и переходные положения», что в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

По содержанию регулируемых вопросов предметы ведения Российской Федерации Конституция РФ делит на две группы:

исключительные предметы ведения и полномочия Российской Федерации (ст. 71 Конституции);

совместные предметы ведения и полномочия Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72 Конституции).

В исключительном ведении РФ находятся:

принятие и изменение Конституции и федеральных законов, контроль за их исполнением;  
федеративное устройство и территория;

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;

федеральная государственная собственность и управление ею;

установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;

установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

внешняя политика и международные отношения РФ, ее международные договоры; вопросы войны и мира;

внешнеэкономические отношения РФ;

оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;

судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

федеральное коллизионное право;

метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

государственные награды и почетные звания РФ;

федеральная государственная служба.

Кроме данных полномочий по исключительному предмету ведения Российской Федерации, закрепленных в ст. 71 Конституции РФ, ряд полномочий содержится в статьях Конституции, устанавливающих компетенцию высших органов государственной власти РФ и в других федеральных законах. Содержание этих полномочий будет рассмотрено в последующих главах учебника.

В предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ входит:

обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции и федеральным законам;

защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

разграничение государственной собственности;

природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ.

Дополнительно гарантируя равноправие субъектов РФ, ч. 2 ст. 72 Конституции закрепляет, что данные положения в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные города.

Установленный Конституцией РФ, Федеративным договором и другими федеральными законами объем полномочий Российской Федерации может корректироваться договорами и соглашениями между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституция РФ также предусматривает возможность взаимного делегирования, передачи части своих полномочий органами исполнительной власти РФ и органами ее субъектов.

По вопросам, отнесенным ч. 1 ст. 72 Конституции к предметам совместного ведения, издаются федеральные законы. До их принятия субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное регулирование, однако после принятия федерального закона правовые акты субъектов приводятся в соответствие с этим законом.

Законом четко регламентируются вопросы участия субъектов в федеральном законодательном процессе; порядок заключения договоров и соглашений с установлением пределов разграничения, определением сторон и предмета договора или соглашения, сроков их действия и ответственности сторон. Все споры, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, с передачей осуществления части полномочий, должны разрешаться заинтересованными сторонами путем проведения переговоров и использования иных согласительных процедур, а также с участием судов в разрешении споров.

### 9.3. Конституционно-правовой статус республик в составе РФ

Республика в составе Российской Федерации — это демократическое унитарное правовое государство, являющееся субъектом РФ и строящее отношения с Россией на основе Конституции РФ, Федеративного договора и двусторонних договоров и соглашений.

Согласно ст. 66 Конституции «статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики». Федеративный договор именует республики суверенными государствами. Вместе с тем Конституция РФ не содержит такого определения и права республик на выход из состава Российской Федерации. Конституция РФ, имеющая верховенство по отношению ко всем иным актам, в том числе Федеративному договору, по-новому определяет конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации, которые не являются суверенными.



Статья 65 Конституции закрепляет, что в состав Российской Федерации входит 21 республика: Республика Адыгея (Адыгея); Республика Алтай; Республика Башкортостан; Республика Бурятия; Республика Дагестан; Республика Ингушетия; Кабардино-Балкарская Республика; Республика Калмыкия; Карачаево-Черкесская Республика; Республика Карелия; Республика Коми; Республика Марий Эл; Республика Мордовия; Республика Саха (Якутия); Республика Северная Осетия — Алания; Республика Татарстан (Татарстан); Республика Тыва; Удмуртская Республика; Республика Хакасия; Чеченская Республика; Чувашская Республика — Чувашия.

В случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если иное не предусмотрено соответствующим международным договором.

Эти республики значительно отличаются друг от друга размерами территории, количеством и плотностью населения, уровнем экономического развития и т. д. Вместе с тем каждая республика имеет государственно-правовые признаки, определяющие ее конституционно-правовой статус как государства в составе Российской Федерации.

1. Республики имеют свою **территорию** и обладают **территориальным верховенством**. Территория является пространственным пределом распространения государственной власти республики. Она принадлежит народу республики вместе с природными ресурсами. Республика обеспечивает свою территориальную целостность. Границы между республиками могут быть изменены только с их взаимного согласия. Без согласия республики не может быть изменена Государственная граница РФ, если она проходит по территории данной республики.

2. Республики имеют свои **конституции и законодательные системы**. Республика самостоятельно разрабатывает и принимает свою конституцию путем референдума или высшим представительным законодательным органом. Федеративный характер России обуславливает необходимость соответствия конституций и законов республик Конституции и федеральным законам (ст. 72 Конституции).

Каждая республика наделена правом федеральной законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ (ст. 104 Конституции). По предметам совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе издаются как федеральные законы, так и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты республик (ч. 2 ст. 76 Конституции). Вне предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения республики осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции).

Законы и иные правовые акты республик не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия действует федеральный закон.

В случае противоречия между федеральным законом и правовым актом республики, изданным по вопросам, находящимся вне пределов предмета ведения Российской Федерации или предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действует правовой акт республики (ч. 6 ст. 76 Конституции).

Республика наделена правом обращения в Конституционный Суд РФ в случаях нарушения федеральными властями полномочий республики. В свою очередь, Конституционный Суд РФ рассматривает вопросы о конституционности актов республики, договоров ее с другими субъектами РФ.

3. Каждая республика в составе Российской Федерации самостоятельно определяет и формирует систему республиканских высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Согласно ст. 77 Конституции РФ эта система должна соответствовать основам конституционного строя РФ и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом.

В пределах ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и республики федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Высшим органом законодательной власти является парламент, избираемый народом республики. Во многих республиках введен институт президента как главы государства (исполнительной власти). Возглавляют систему органов исполнительной власти правительства республик.

В системе органов судебной власти некоторые республики образовали органы конституционного контроля — конституционные суды республик (уставные суды и т. п.). Кроме них к судам субъектов РФ относятся мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов. Их правовой статус определен Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

Статья 78 Конституции РФ устанавливает возможность создания на территории республики органов федеральной исполнительной власти с назначением соответствующих должностных лиц, а также возможность взаимного делегирования полномочий между органами федеральной исполнительной власти и органами исполнительной власти республик.

Республики имеют прямое представительство в Федеральном Собрании РФ. В Совет Федерации входят по два представителя от каждой республики: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Действующий порядок формирования этой палаты Федерального Собрания РФ установлен Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

4. Республики как государства имеют **элементы международной правосубъектности**. Они могут быть самостоятельными участниками международных отношений и внешнеэкономических связей. Республики заключают международные договоры и соглашения, имеют зарубежные представительства, могут быть членами региональных международных организаций.

Согласно Федеральному закону от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международный договор РФ, затрагивающий вопросы, относящиеся к ведению ее субъекта, заключается по согласованию с органами государственной власти субъекта.

5. Республика имеет такой важный элемент государственности, как **официальный государственный язык**. Наряду с русским языком каждая республика конституционно устанавливает свой государственный язык. Республики признают и гарантируют равные права всех национальных языков на сохранение и развитие.

В местностях, где компактно проживают представители других национальностей, наряду с государственными языками республики (в большинстве их установлено двуязычие), в качестве официального может быть использован язык данной национальности.

6. Каждая республика имеет свою государственную **символику**: герб, флаг, гимн и столицу. Их изображение, описание, статус закреплены в конституциях и иных актах. В символике выражены самобытность и исторические традиции народов республики.

Республики в составе Российской Федерации не могут в одностороннем порядке изменить свой статус. Вместе с тем этот статус не может быть изменен без согласия республики. Согласно ч. 5 ст. 66 Конституции РФ статус республики может быть изменен только по взаимному согласию России и республики в соответствии с федеральным конституционным законом.

Предметы ведения и полномочия республик в составе Российской Федерации установлены Конституцией РФ, Федеративным договором, федеральными законами, конституциями и законами республик.

Общий принцип определения предметов ведения и полномочий республик в составе Российской Федерации сформулирован в ст. 73 Конституции РФ: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Конкретные полномочия в сфере совместного ведения Российской Федерации и республик были рассмотрены в предыдущем параграфе при анализе предмета ведения и полномочий Российской Федерации. Важно отметить, что перечень предметов совместного ведения, сформулированный в ст. 72 Конституции, является исчерпывающим и не может расширяться федеральным законодательством. По вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти издают законы и иные правовые акты, в соответствии с которыми республики осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции.

Рассмотрим **исключительные полномочия** республик, осуществляемые их высшими органами государственной власти. Республики в составе Российской Федерации:

- принимают, изменяют и дополняют конституцию республики; осуществляют законодательную деятельность; контролируют соблюдение Конституции и законов республики; решают вопросы своего государственного устройства; дают согласие на изменение границ республики; на основе общих принципов определяют систему органов законодательной, исполнительной, судебной власти на своей территории; устанавливают порядок их организации и деятельности;

- осуществляют правовое регулирование и организуют республиканскую государственную службу;

- учреждают государственные награды и почетные звания; определяют статус государственного языка; определяют и проводят в жизнь основные направления социально-экономической политики; регулируют условия хозяйственной деятельности на своей территории;

- распоряжаются своей государственной собственностью, природными ресурсами, кроме имеющих федеральное значение;

- устанавливают республиканский государственный бюджет, республиканские и местные налоги и сборы;

- формируют валютные фонды; контролируют деятельность финансово-кредитных учреждений;

- регулируют инвестиционную деятельность на своей территории, участвуют в регулировании денежного обращения; руководят республиканскими банками.

Закрепленные в конституциях исключительные полномочия республик не являются исчерпывающими. К их предмету ведения могут быть отнесены и иные полномочия, если это не противоречит Конституции РФ.

Одной из наиболее сложных теоретических и практических проблем науки конституционного права и государственного строительства является проблема суверенитета республик в составе Российской Федерации. Эта теоретическая проблема на современном этапе приобрела и практическую актуальность в связи с закреплением в конституциях ряда республик положения об их суверенитете, суверенных правах и т. д.

Положения о суверенитете республик были предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ, который в своих решениях не только сформулировал правовую позицию по этому вопросу, но и признал не соответствующими Конституции РФ ряд конституционных положений республик: Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия — Алания, Татарстан. В этих решениях установлено, что суверенитет, предполагающий, по смыслу ст. 3, 4, 5, 68 и 79 Конституции РФ, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ. Суверенитет России, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей,

находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты РФ не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит России в целом. Республики как субъекты РФ не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства — даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

#### 9.4. Статус краев, областей, городов федерального значения

Края, области, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург являются государственно-территориальными образованиями. Конституция 1993 г. (ст. 5) впервые признала их равноправными субъектами РФ. В настоящее время в составе России имеется 9 краев, 46 областей, два города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург.

Основы правового статуса этих субъектов РФ установлены Конституцией РФ, Федеративным договором и другими правовыми актами.

Данные субъекты РФ обладают элементами учредительной власти. Они имеют свой устав и законодательство. Уставы принимаются законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. Принципиально важным является закрепленное в Конституции право изменения статуса субъекта по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ст. 66).

Края, области, города федерального значения как субъекты РФ обладают элементами территориального верховенства, так как границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Как самостоятельное звено субъектов РФ они имеют систему органов государственной власти: законодательных, исполнительных и судебных.

Государственно-правовым признаком этих субъектов является конституционно закрепленное право законодательной деятельности. Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов края, области, города федерального значения осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст. 76). Края, области и города федерального значения наделены правом законодательной инициативы в Российской Федерации. Они имеют прямое представительство в Совете Федерации (два представителя: по одному от законодательной и исполнительной власти).

Края, области, города федерального значения могут иметь свою символику: герб, флаг, гимн, административный центр, хотя не все субъекты реализовали это право в полном объеме.

Будучи равноправными субъектами РФ, края, области и города федерального значения не являются государствами. Они не имеют своих конституций, гражданства, на их территории употребляется общегосударственный язык — русский.

Компетенция краев, областей, городов федерального значения многообразна. Согласно ст. 73 Конституции вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов края, области, города федерального значения обладают всей полнотой государственной власти.

Органы государственной власти краев, областей и городов федерального значения:

- обеспечивают соответствие уставов, законов и иных актов Конституции и законам РФ;

- осуществляют защиту прав и свобод человека и гражданина; обеспечивают законность, правопорядок и общественную безопасность;

- решают вопросы изменения своих границ, устанавливают территориальное деление и организуют местное самоуправление;

- распоряжаются собственностью, если она не имеет федерального статуса;

организуют защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

проводят в жизнь положения административного, жилищного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах и охране окружающей среды;

решают общие вопросы воспитания, образования, науки и культуры, физической культуры и спорта; руководят здравоохранением;

осуществляют защиту семьи, материнства, отцовства и детства; социальную защиту, социальное обеспечение;

организуют рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; охрану памятников истории и культуры;

организуют карантин, борьбу с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацию их последствий.

Края, области, города федерального значения могут быть самостоятельными субъектами международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими субъектами РФ, если это не противоречит федеральному законодательству.

Проекты федеральных законодательных актов по предметам совместного ведения направляются для согласования в края, области и города федерального значения.

Среди рассматриваемых субъектов существуют особенности конституционно-правового статуса г. Москвы, обусловленные осуществлением городом функций столицы РФ. Эти особенности вытекают из положений Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ). Непосредственное закрепление статус г. Москвы получил в Уставе города Москвы, принятом 28 июня 1995 г. Город Москва как столица Российской Федерации и самостоятельный равноправный субъект РФ имеет свою территорию, население, органы государственной власти, свое законодательство.

Высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти является Московская городская Дума; высшим должностным лицом г. Москвы, возглавляющим высший исполнительный орган государственной власти — мэр Москвы; высшим исполнительным органом государственной власти — Правительство Москвы; исполнительными органами — отраслевые, функциональные и территориальные органы; органами судебной власти — Уставной суд г. Москвы и мировые судьи. Местное самоуправление осуществляется на территориях внутригородских муниципальных образований, общегородские органы местного самоуправления в г. Москве не создаются. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти г. Москвы.

Согласно гл. 2 Устава города Москвы к предметам ведения города относятся: осуществление всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и г. Москвы; принятие законов и иных актов. К полномочиям г. Москвы по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения относится: принятие и изменение Устава и иных правовых актов и контроль за их соблюдением; территориальное устройство; установление системы органов государственной власти; регулирование организации местного самоуправления; собственность города и управление ею; бюджет и территориальные государственные внебюджетные фонды; налоги, сборы, платежи, штрафы, за исключением федеральных; охрана общественного порядка, комплексное социально-экономическое развитие и т.д.

К территориальным единицам г. Москвы относятся: районы, административные округа, территориальные единицы с особым статусом.

## 9.5. Статус автономной области и автономных округов

Самостоятельными равноправными субъектами РФ являются автономные область и округа, которые выступают как форма национальной государственности народов, компактно проживающих на определенной территории.

В настоящее время в составе Российской Федерации находятся одна автономная область — Еврейская и четыре автономных округа — Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский, Ямало-Ненецкий.

До 1990 г. все автономные округа находились в составе краев или областей. Законом от 15 декабря 1990 г. № 423-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР» им была предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в Российской Федерации. Этим правом воспользовался Чукотский автономный округ, который в соответствии с Законом РФ от 17 июня 1992 г. № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» вошел в состав Российской Федерации. Однако действующая Конституция РФ такого права за автономными округами не предусматривает. С 2003 по 2008 гг. приняты изменения в ст. 65 Конституции РФ, которыми количество автономных округов сократилось с десяти до четырех. Это обусловлено вхождением шести автономных округов в состав краев и областей.

Статус автономной области и автономных округов определяется Конституцией РФ, уставом автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. Важное значение для статуса этого вида субъектов РФ имеет Федеративный договор.

Автономные округа создавались как форма национальной государственности для малочисленных народов Севера и Северо-Востока страны, проживающих на огромных малонаселенных территориях. В связи с этим для решения вопросов социально-экономического развития автономных округов имеются законодательные акты, регулирующие общие проблемы жизнедеятельности народов, проживающих в автономных округах, в основном — коренного населения. К их числу относятся Федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В этих актах установлены правовые гарантии защиты прав указанной категории лиц, осуществляемые Российской Федерацией, ее органами государственной власти.

Конституция РФ устанавливает также, что по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе (ч. 3 ст. 66).

В связи с тем, что автономные округа входят в состав краев и областей, Конституция РФ закрепляет, что отношения автономных округов с этими субъектами РФ могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Автономные область и округа имеют представителей в парламенте РФ: в Государственной Думе и в Совете Федерации. Они наделены правом законодательной инициативы в Российской Федерации.

Автономная область и автономные округа в ряде случаев выступают самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений. Они могут заключать договоры и соглашения с другими субъектами РФ.

Полномочия автономной области и автономных округов можно разделить на две группы: по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а также исключительные полномочия автономной области и автономных округов.

К совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономной области, автономных округов относятся:

обеспечение соответствия нормативных правовых актов автономной области, автономных округов Конституции РФ и законам РФ;

защита прав и свобод человека и гражданина;

обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в автономной области, автономных округах;

установление общих принципов налогообложения;

адвокатура, нотариат;

защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

административное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности;

особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры;

карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения автономная область и автономные округа обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции). Органы государственной власти автономных области и округов самостоятельно решают все вопросы своей компетенции.

Некоторые особенности правового статуса имеют автономные округа, входящие в состав края или области. Взаимоотношения этих субъектов РФ строятся на основе как Конституции и федеральных законов, так и собственных нормативных актов и договоров между ними. Нахождение в составе области или края не влияет на конституционно-правовой статус автономного округа, на национально-государственное устройство и состав Российской Федерации. Оно не означает поглощение его территории; являющейся составной частью территории РФ. Положение ч. 4 ст. 66 Конституции РФ о вхождении автономного округа в состав края, области носит констатирующий характер и означает признание Конституцией существовавшего до ее вступления в силу положения, согласно которому автономные округа, не оформившие изменения своего статуса, по-прежнему входят в состав края или области (в отличие от Чукотского автономного округа, который этот статус изменил и вошел непосредственно в состав Российской Федерации).

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» содержатся принципиальные выводы об особенностях правового статуса этих субъектов РФ. Вхождение не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса — территорию, население, систему органов государственной власти, устав и законодательство. Автономный округ как равноправный субъект РФ по своему усмотрению распоряжается тем объемом полномочий, которые закреплены за ним Конституцией РФ. Равноправие и самостоятельность автономного округа обеспечиваются такой конституционной гарантией, как закрепление положения о том, что для изменения его статуса не требуется согласия или разрешения края, области.

Вместе с тем, подчеркивается в постановлении Конституционного Суда РФ, вхождение автономного округа в состав края или области означает наличие у края (области) единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население

округа, органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов.

#### 9.6. Административно-территориальное устройство субъектов РФ. Федеральные округа

Административно-территориальное устройство — это деление территории субъекта РФ на составные части, именуемые «административно-территориальные единицы», необходимое для организации системы органов государственной власти, а также местного самоуправления.

Административно-территориальное деление входит в унитарных государствах в предмет ведения общегосударственных органов власти, а в федеративных — в ведение субъектов РФ. По ранее действовавшей Конституции вопросы административно-территориального деления решали союзные республики. В настоящее время такие ранее существовавшие единицы, как край или область, стали самостоятельными субъектами РФ, которые наравне с республиками и национально-государственными образованиями самостоятельно решают вопросы своего административно-территориального деления. Правовое регулирование образования и деятельности административно-территориальных единиц осуществляется на основании конституции республики и уставных актов других субъектов РФ. Это деление многообразно, что вызвано спецификой исторического развития, территорией, характером развития экономики и т.д. Однако вне зависимости от наименования в субъектах РФ можно выделить следующие основные виды административно-территориальных единиц.

**Район.** На них делятся республики, края, области, автономная область и автономные округа. В учредительных документах субъекта (конституция, устав) содержится либо перечень районов, либо устанавливается общий принцип решения вопросов административно-территориального деления. В зависимости от национального состава субъекта в соответствующих статьях Конституции может содержаться право субъекта образовывать национальные административно-территориальные единицы (например, ст. 44 Конституции Республики Карелия). Район является территориальной основой для организации органов власти для управления преимущественно сельскохозяйственным производством.

**Город.** В городах сосредоточены в основном промышленные предприятия, учреждения социально-бытового характера и т.д. В зависимости от подчиненности, численности населения, экономического потенциала, перспектив развития и других критериев существуют города республиканского подчинения, краевого, областного, окружного значения, города районного значения.

**Городской район** — часть города, низовая административно-территориальная единица. На городские районы делятся наиболее крупные города с большим количеством населения, обширной территорией, высоким уровнем социально-экономического развития. Как правило, на районы делятся города с населением свыше 100 тыс. человек.

Поселок — это населенный пункт, расположенный вне городской черты, но население которого не занимается сельскохозяйственным трудом как основным видом трудовой деятельности. Поселки классифицируются на рабочие, курортные, дачные.

Село создается на базе поселения, большинство жителей которого занимается сельскохозяйственным трудом.

Как установлено в ст. 131 Конституции РФ, именно в городских и сельских поселениях осуществляется местное самоуправление.

На территории некоторых субъектов предусмотрена возможность создания национальных районов для компактно проживающих групп. Такие районы, например, образованы в Алтайском крае и Омской области.

Законодательство предусматривает и создание таких специфических административно-территориальных единиц, как закрытые административно-территориальные образования. Порядок их создания и деятельности регулируется Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».



Федеральные округа. В 1990-х гг., когда отдельные субъекты РФ пытались утвердить свой «суверенитет» или «суверенные права», провозглашая верховенство своих законов над федеральными и издавая большое количество нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и законам РФ, возникла настоятельная необходимость восстановления «властной вертикали» и поиска оптимальных форм управленческой деятельности органов государственной исполнительной власти.

Одной из основных мер, направленных на решение этой задачи, явилось создание федеральных округов. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в Российской Федерации образованы:

1. Центральный федеральный округ. В него вошли области: Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская, г. Москва.

Центр федерального округа — г. Москва.

2. Северо-Западный федеральный округ: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург.

3. Южный федеральный округ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область.

Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.

4. Приволжский федеральный округ: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чувашия, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермский край, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область.

Центр федерального округа — г. Нижний Новгород.

5. Уральский федеральный округ: Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский Автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Екатеринбург.

6. Сибирский федеральный округ: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Забайкальский край.

Центр федерального округа — г. Новосибирск.

7. Дальневосточный федеральный округ: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатский край, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ.

Центр федерального округа — г. Хабаровск.

В 2007—2008 гг. в связи с конституционным закреплением образования новых субъектов Российской Федерации произошли изменения в перечне субъектов, входящих в Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа.

В 2010 г. был образован Северо-Кавказский федеральный округ, в состав которого вошел ряд территорий из состава Южного федерального округа. В соответствии с Указом Президента РФ от 19 января 2010 г. № 82 раздел территории произошел следующим образом:

1. Южный федеральный округ: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Калмыкия, Краснодарский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область.

Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.

2. Северо-Кавказский федеральный округ: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край.

Центр федерального округа — г. Пятигорск.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 было утверждено Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе является должностным лицом, представляющим главу государства в пределах соответствующего федерального округа, которое обеспечивает реализацию его конституционных полномочий в пределах округа. Полномочный представитель назначается и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента. Полномочный представитель непосредственно подчиняется главе государства и подотчетен ему на срок, определяемый Президентом РФ, но не превышающий срока полномочий последнего.

В указанном Положении определены основные задачи и функции полномочного представителя:

- организация в округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства;

- организация контроля за исполнением федерального законодательства, реализацией федеральных программ, за исполнением решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение в федеральном округе реализации кадровой политики Президента РФ;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в федеральном округе;

- анализ эффективности деятельности правоохранительных органов;

- организация взаимодействия федеральных органов власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

- внесение Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Конституции, законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина и др.

В федеральных округах имеются представители и других органов государственной власти. Так, приказом Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» созданы Управления Генеральной прокуратуры РФ.

Контрольные вопросы и задания

1. Сформулируйте понятие «национально-государственное устройство».
2. Перечислите формы государственного устройства.
3. Каковы виды национальной государственности?
4. Назовите принципы федеративного устройства России.
5. Охарактеризуйте государственно-правовые признаки РФ.
6. Содержание исключительной компетенции РФ.
7. Определите полномочия, отнесенные к совместному ведению РФ и ее субъектов.
8. Охарактеризуйте конституционно-правовой статус республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.
9. В каких целях и по какому критерию образованы федеральные округа?

Глава 10

КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ

## ВЛАСТИ В РОССИИ

### 10.1. Понятие и система государственных органов

Существует много определений понятия «государство». Общим для них является включение в содержание этого понятия специальной совокупности органов, посредством которых народ осуществляет принадлежащую ему власть.

Принципиальные положения, относящиеся к формированию и функционированию системы государственных органов, содержатся в гл. 1 Конституции. Наряду с другими положениями они составляют основы конституционного строя нашего государства. В ст. 3 Конституции установлено, что органы государственной власти являются одной из основных форм реализации многонациональным народом России принадлежащего ему суверенитета, всей полноты государственной власти.

Механизмом осуществления государственной власти является государственный аппарат как совокупность всех государственных органов. Российское государство, провозгласившее себя правовым и демократическим, как и большинство стран мира, положило в основу организации и деятельности государственного аппарата принцип разделения властей. Государственная власть, подчеркивается в ст. 10 Конституции, осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Такое разделение обеспечивает невозможность узурпации власти тем или иным органом. Как установил в одном из своих решений Конституционный Суд РФ, разделение единой государственной власти предполагает такую систему правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие.

В содержание основ конституционного строя РФ Конституция включила перечень органов, посредством которых осуществляется государственная власть: Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ст. 11 Конституции). Следует отметить, что этот перечень не охватывает всей совокупности государственных органов, создаваемых для осуществления функций государства.

Под **государственным органом** в науке конституционного права понимается составная часть государственного аппарата, образуемая в установленном законом порядке и наделенная государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления функций государственной власти.

Основными признаками государственного органа, отличающими его от органов партий, общественных, религиозных и иных объединений (организаций), являются:

наличие государственно-властных полномочий, что проявляется в наделении его правом принятия решений, обязательных для всех юридических и физических лиц, на которых распространяется его компетенция. Для исполнения этих решений устанавливается система материальных, организационных, правовых и других гарантий реализации;

охрана решений государственных органов от возможных нарушений, в том числе методами принуждения, привлечения к различным видам юридической ответственности.

Каждый орган государства создается для выполнения функций и в порядке, определенном Конституцией и законодательными актами (федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, соответствующими актами субъектов РФ и др.).

Орган государства наделен компетенцией, которая включает совокупность предметов ведения и полномочий, установленных нормативно-правовыми актами.

Государственный орган имеет определенную законодательством внутреннюю структуру и осуществляет свою деятельность в установленных организационно-правовых формах.

Государственный орган может быть представлен как организацией, объединяющей коллектив людей, так и отдельным гражданином (например, Президент РФ).

Каждый государственный орган является составной частью единой системы органов государственной власти РФ, что нашло закрепление в ч. 3 ст. 5 Конституции.

Государственные органы в Российской Федерации составляют **единую систему государственной власти**. Такое единство определяется федеративным устройством России, ее государственной целостностью и производно от полновластия многонационального народа страны и его возможности формировать государственные органы (ст. 3, 5, 32 Конституции).

Понятие системы и структуры государственных органов имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Подтверждением этому является рассмотрение Конституционным Судом РФ запроса Государственной Думы о толковании ст. 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции РФ. В своем Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П Конституционный Суд РФ указал, что **под системой государственных органов** понимается единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов.

Понятие **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.

**Органы законодательной власти** (представительные органы государственной власти) состоят из парламента РФ, парламентов республик, представительных органов государственной власти других субъектов РФ (государственных дум краев, областей, городов федерального значения и т.п.). Все указанные органы занимаются в основном нормотворческой деятельностью.

**Органы исполнительной власти** включают Правительство РФ, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы и агентства); правительства, министерства и иные органы исполнительной власти республик; глав администраций краев, областей, мэров городов федерального значения со своим рабочим аппаратом; глав администраций городов, сельских и городских районов. Главной задачей органов исполнительной власти является реализация положений Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, а также решений соответствующих вышестоящих (федеральных, республиканских, областных и т.д.) органов исполнительной власти. По вопросам своей компетенции органы исполнительной власти вправе принимать постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на соответствующей территории (всей России в целом, республики, края, области, города, района).

Органы судебной власти предназначены для осуществления правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Организация судебной системы РФ, принципиальные начала ее деятельности и другие важнейшие вопросы осуществления судебной власти подробно рассматриваются в гл. 17 учебника.

Особое место в системе государственных органов занимает Президент РФ — глава государства. В науке конституционного права существует определение его места в виде включения в систему исполнительных органов государственной власти. Эта точка зрения обосновывается ссылкой на ст. 10 Конституции РФ, которая содержит исчерпывающий перечень органов государственной власти. Тем не менее, будучи тесно связанным с органами исполнительной власти, Президент РФ как глава государства выведен из системы этих органов на особое место. В ст. 11 Конституции в перечне видов государственных органов Президент РФ представлен в качестве самостоятельного звена органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации.

Об особом месте Президента РФ в системе государственных органов свидетельствует и анализ его конституционных полномочий. Президент РФ является гарантом Конституции РФ,

прав и свобод человека и гражданина. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие всех органов государственной власти.

В систему органов государственной власти входят также органы (в основном осуществляющие надзор за законностью и финансами), которые не могут быть включены в общую классификацию видов государственных органов. К их числу можно отнести Прокуратуру РФ, Центральный банк РФ, Счетную палату РФ. Не вписываются в общую классификацию Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека и некоторые другие органы.

## 10.2. Принципы деятельности государственных органов

Все государственные органы организуются и функционируют на основе единых демократических конституционных принципов.

Важнейший из этих принципов — **принцип демократизма**, осуществление власти от имени и по поручению народа. Статья 3 Конституции РФ устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в нашем государстве является его многонациональный народ, осуществляющий свою власть наряду с другими организационно-правовыми формами и через органы государственной власти. При этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Именно путем выборов многонациональный народ Российской Федерации формирует представительные органы государственной власти в центре и на местах, избирает Президента РФ и др. Органы исполнительной и судебной власти образуются, в свою очередь, вышеуказанными органами. Глава Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы; члены Правительства — решениями Президента РФ; судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ — Советом Федерации по представлению Президента РФ.

**Принцип разделения властей** и их самостоятельность прямо устанавливается Конституцией РФ (ст. 10) и осуществляется на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Согласно указанному принципу ни один государственный орган не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для него Конституцией и другими законами. Действуя в этих пределах, государственные органы имеют возможность взаимодействовать между собой, уравнивать друг друга, контролировать работу органов иных ветвей власти, указывать на нарушение закона. Все это необходимо для обеспечения демократического развития общества, функционирования механизма «сдержек и противовесов», предотвращения чрезмерной концентрации, монополизации власти одним органом (должностным лицом).

**Принцип территориальной организации властных структур** следует из федеративного устройства России. В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть на территории России осуществляют федеральные органы: Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, а также суды РФ. Государственная власть в субъектах РФ осуществляется образуемыми ими государственными органами.

**Принцип федерализма** воплощен в нормах Конституции, устанавливающих разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти в Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов осуществляется самой Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Смысл такого разграничения, исходящего из единства системы государственной власти и признания равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации, «состоит в том, что по вопросам, имеющим общероссийское значение, решения должны приниматься федеральными органами

государственной власти, а вопросы, имеющие значение и для Российской Федерации, и для ее субъектов, должны решаться совместными усилиями центра и мест. Сами субъекты по вопросам, имеющим исключительно местное значение, должны обладать всей полнотой государственной власти. Данный принцип реализован в положениях ст. 71—73 Конституции РФ.

**Принцип законности** в деятельности органов государственной власти означает строгое и неуклонное соблюдение законов в практической работе каждого государственного органа и любого его должностного лица. Конституция РФ обязывает все государственные органы и всех должностных лиц соблюдать Конституцию РФ и законы РФ (ст. 15).

Принцип осуществления своих полномочий в интересах реализации прав и свобод человека и гражданина устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание деятельности законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции). Это означает, что конечной целью работы каждого государственного органа, любого его должностного лица должно стать удовлетворение законных интересов человека и гражданина.

Принцип употребления в органах государственной власти национальных языков наряду с русским предопределяется конституционной нормой (ч. 2 ст. 26) о том, что каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения. Данное положение гарантируется правом республик устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком РФ — русским — в органах государственной власти и государственных учреждениях республик (ст. 68 Конституции).

Конституция РФ закрепила в качестве основы конституционного строя принцип политического многообразия, многопартийность. Применительно к организации и деятельности системы государственных органов он воплотился в закреплении действующим законодательством принципа внепартийности. Не допускаются создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти, а также деятельность политических партий и их структурных подразделений в этих органах.

Исключением из действия этого общего принципа является формирование и деятельность представительных (законодательных) органов государственной власти. Однако запрещены создание и деятельность политических партий в аппарате законодательных органов государственной власти.

Контрольные вопросы и задания

1. Что понимается под государственным органом?
2. Каковы специфические черты присущи государственным органам?
3. Что включается в систему государственных органов РФ?
4. Каковы основные задачи представительных органов государственной власти?
5. В чем состоит основное содержание деятельности исполнительных органов власти?
6. Определите место Президента РФ в системе государственных органов.

Глава 11

## ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И РЕФЕРЕНДУМ В РОССИИ

### 11.1. Понятие избирательной системы

Российский многонациональный народ реализует свой суверенитет, осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Эти органы в основном образуются посредством выборов, которые, наряду с референдумом, являются высшим непосредственным выражением власти народа (ст. 3 Конституции РФ).

Избирательная система — совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права, возникающих и развивающихся в связи с формированием органов законо-

дательной, исполнительной и судебной власти. Ядром избирательной системы являются нормы, регламентирующие порядок образования законодательных (представительных) органов, которые в своей совокупности составляют содержание избирательной кампании.

Понятие «избирательная система» употребляется в науке конституционного права и в более узком смысле, применительно к определению результатов голосования. В этом смысле существуют пропорциональная, мажоритарная и смешанная избирательные системы. Избирательная система тесно связана с существующей в данном государстве политической системой, которые взаимосвязаны и влияют друг на друга. От того, как построена политическая система (одно-, двух- или многопартийная), зависят и порядок организации выборов, и подведение итогов голосования.

Избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок проведения выборов: Президента РФ; депутатов Государственной Думы; членов Совета Федерации; депутатов представительных (законодательных) органов субъектов; органов местного самоуправления. Путем избрания формируются также органы судебной ветви власти, хотя и со значительными особенностями.

Избирательное право является институтом конституционного права, объединяет качественно однородные его нормы и имеет свои источники.

Нормы избирательного права содержатся в Конституции РФ (ст. 3, 32, 81, 96, 130); конституциях и уставных документах субъектов РФ; Законе об основных гарантиях избирательных прав; Законе о референдуме; Федеральных законах от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Закон о выборах Президента РФ); от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов Государственной Думы); от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон об организации местного самоуправления); Федеральном законе от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления».

Кроме того, нормы избирательного права содержатся в отдельных указах Президента РФ по вопросам организации выборов; в решениях Центральной избирательной комиссии (постановления, разъяснения, инструкции) и др.

За последние годы в избирательное законодательство внесены поправки, связанные в основном с переходом на пропорциональную избирательную систему, в которой главным является роль политических партий в выборах. Принят ряд федеральных законов, направленных на внесение изменений и дополнений в Закон об основных гарантиях избирательных прав. В Послании Президента РФ от 22 декабря 2011 г. сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию избирательной системы (избирать 225 депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам), изменению порядка формирования Совета Федерации и др. Для реализации этих предложений необходимо будет принять новые законодательные акты.

## 11.2. Основные принципы избирательного права

Нормативно-правовые акты о выборах закрепляют **принципы избирательного права, под которыми понимаются основополагающие начала организации и проведения выборов.** К числу таких принципов относятся: всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямые выборы, тайное голосование.

**Принцип всеобщего избирательного права** означает, что каждый гражданин Российской Федерации, достигший определенного возраста, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образования, социального происхождения, имущественного положения и т.д. имеет право избирать (т.е. пользуется активным

избирательным правом) и быть избранным (пользуется пассивным избирательным правом) в соответствующий орган государственной власти.

Законодательством установлен единый возрастной ценз для реализации гражданами своего активного избирательного права — 18 лет. Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции).

Принцип всеобщих выборов при реализации активного избирательного права не означает обязательности участия в них или принуждения к участию (обязательный вотум), которые закреплены в избирательном праве некоторых государств (Австралия, Бельгия, Греция и др.).

Нормы избирательного права установили организационные и правовые гарантии реализации гражданами указанного принципа. К числу организационных гарантий относятся:

четко регулируемый нормативно-правовыми актами порядок составления списков избирателей;

возможность досрочного голосования избирателями, которые не будут находиться в день выборов в месте своего постоянного жительства;

организация голосования по месту нахождения граждан, не имеющих возможности прибыть на участок для голосования по состоянию здоровья или другим уважительным причинам.

Осуществление принципа всеобщего избирательного права обеспечивается и мерами уголовно-правовой защиты.

Воспрепятствование путем насилия, обмана, угроз или подкупа реализации гражданином России своих избирательных прав наказывается в судебном порядке (ст. 141 УК РФ).

Единый возрастной ценз определен и для осуществления гражданами Российской Федерации права быть избранными в представительные органы государственной власти — 21 год, для избрания Президентом РФ — 35 лет, для избрания главой исполнительной власти субъекта РФ — 30 лет. Более высокий, по сравнению с правом избирать, возраст для кандидатов в депутаты установлен исходя из необходимости определенного жизненного опыта и большей ответственности перед избирателями.

Кроме того, для реализации пассивного избирательного права в Конституции и законах могут устанавливаться дополнительные требования. Так, согласно ч. 2 ст. 81 Конституции Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на ее территории не менее 10 лет.

Нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок подготовки и проведения выборов, установлены правила о несовместимости занятия определенных должностей и выполнения депутатских полномочий. Так, депутаты Государственной Думы не могут, находясь на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (ст. 97 Конституции). Эта же статья Конституции, а в соответствии с ней и нормы избирательного законодательства установили, что депутат одного представительного органа власти не может быть депутатом иных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, Конституция РФ содержит дополнительное ограничение: одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Однако наличие запрета на совмещение государственной службы и выполнение депутатских обязанностей само по себе не является препятствием для выдвижения кандидатуры какого-либо государственного служащего на пост депутата. Лица, у которых должность или занятия несовместимы с мандатом депутата, дают письменное обязательство о прекращении соответствующей деятельности в случае избрания депутатом. Неисполнение этого обязательства влечет за собой признание избрания соответствующих лиц недействительным.

**Равное избирательное право** означает, что избиратель наравне с другими имеет только один голос и избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Равенство голосов избирателей обеспечивается: обязательностью занесения фамилии избирателя только в один



список — по месту постоянного жительства; выдачей избирательного бюллетеня по документу, удостоверяющему личность, росписью избирателя о получении избирательного бюллетеня.

Участие избирателей в выборах на равных основаниях осуществляется путем создания однотипных избирательных единиц (округов), для которых устанавливаются общие нормы представительства.

Нарушение принципа равенства избирательных прав при формировании законодательного органа является отступлением от общих принципов организации представительных органов субъектов РФ и, следовательно, может поставить под сомнение легитимность принимаемых им решений.

**Принцип осуществления прямых выборов.** Современное избирательное законодательство устанавливает, что выборы депутатов являются прямыми. Это означает, что депутаты в представительные органы государственной власти избираются гражданами непосредственно.

Следует отметить, что принцип осуществления прямых выборов утвердился в нашей стране лишь с принятием Конституции СССР 1936 г., а в соответствии с ней — Конституции РСФСР 1937 г. Согласно Конституциям РСФСР 1918 и 1925 гг. органы государственной власти формировались путем проведения многостепенных (непрямых) выборов, когда граждане непосредственно голосовали лишь на выборах низовых (сельских, поселковых, городских) органов власти, а все вышестоящие (уездные, волостные, губернские, вплоть до Всероссийского Съезда Советов) избирались депутатами соответствующих нижестоящих органов власти из своего состава.

Преимущество прямых выборов перед многостепенными или косвенными состоит в том, что избиратель вручает свой голос тому, кого он знает и кому доверяет. Устанавливается непосредственная связь между избирателем и депутатом, что является гарантией от возможного искажения воли избирателя.

Необходимо отметить, что в связи с совершенствованием системы органов исполнительной власти внесены изменения, связанные с избранием глав субъектов РФ, где установлены многостепенные выборы.

**Принцип тайного голосования.** Этот принцип выражается в установлении законодательством такого способа голосования, когда волеизъявление избирателя происходит скрытно и результаты его волеизъявления неизвестны другим лицам. Тайна голосования обеспечивается тем, что избирательные бюллетени не нумеруются и не содержат никаких пометок, которые позволили бы установить личность голосующего; в помещении для голосования оборудуются кабины для тайного голосования либо пригодные для тайного голосования комнаты. В этих кабинетах или комнатах не допускается присутствие кого бы то ни было, кроме голосующего. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетени, вправе пригласить в кабину или комнату для тайного голосования любое лицо, кроме члена избирательной комиссии или наблюдателя. Нарушение принципа тайного голосования членами избирательных комиссий, должностными лицами государственных органов и общественных организаций влечет привлечение виновных к уголовной или административной ответственности.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на него с целью принудить к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Законодательством установлены сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, формируемых путем выборов. Выборы органов или депутатов по истечении срока полномочий обязательны.

### 11.3. Порядок организации выборов

Процесс организации избирательной кампании в представительные (законодательные) органы государственной власти, формируемые путем выборов, а также избрание других

органов регулируется рядом законодательных актов на основе единых демократических принципов независимо от того, в какой орган избираются депутаты или другие лица. Основные положения, устанавливающие порядок проведения избирательной кампании, содержатся в Законе об основных гарантиях избирательных прав. Избирательная кампания по выборам проходит ряд строго последовательных этапов — от назначения даты выборов до объявления результатов голосования.

**Назначение выборов** осуществляется уполномоченным на то лицом или органом в сроки, установленные соответствующим законодательством.

Голосование может быть назначено только на календарный выходной день. Не допускается его назначение на праздничный день.

**Регистрация и составление списков избирателей.** Регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Основанием для регистрации является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина на соответствующей территории, который устанавливает орган регистрационного учета населения. Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования либо другим уполномоченным на то органом по состоянию на 1 января и на 1 июля каждого года.

Непосредственным основанием для участия гражданина в голосовании является его включение в список избирателей, который составляется в целях реализации прав избирателей, для ознакомления их с данными о себе, для проведения голосования избирательными комиссиями. В списки включаются все граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Списки избирателей составляются соответствующей избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку и только на одном избирательном участке. В списках указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц), адрес места постоянного или преимущественного проживания. Списки представляются участковой избирательной комиссией для ознакомления избирателей не позднее чем за 20 дней до голосования. Каждый избиратель вправе обжаловать невключение его в список или допущенные неточности как в избирательную комиссию, так и в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день голосования — немедленно.

**Образование избирательных округов и участков.** Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей в соответствии с установленной нормой. Избирательная комиссия не позднее чем за 70 дней до голосования определяет схему избирательных округов с обозначением их границ, установлением номера и центра. Эта схема утверждается представительным органом власти или органом местного самоуправления не позднее чем за 60 дней до дня голосования. При образовании избирательных округов должны соблюдаться следующие требования: примерное равенство по числу избирателей с допустимым установленным законом отклонением от средней нормы представительства; указанное требование может не применяться при выборах в федеральные органы власти, если закон устанавливает обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории субъекта РФ; избирательный округ должен составлять единую территорию; учет административно-территориального устройства субъекта РФ и территории муниципального образования.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки. Они образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка из расчета не более чем 3 тыс. избирателей. На территориях иностранных государств они создаются руководителями российских дипломатических представительств и консульских учреждений. Избирательные участки образуются также в больницах, санаториях, домах отдыха, на судах, на полярных станциях, в воинских частях и т.д. Списки избирательных участков публикуются за 25 дней до дня голосования.

**Избирательные комиссии.** Для непосредственной подготовки и организации выборов, обеспечения возможности каждого гражданина реализовать свои избирательные права создаются: Центральная избирательная комиссия, избирательные комиссии субъектов РФ; окружные избирательные комиссии при проведении выборов; территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать все поступившие в ходе подготовки и проведения выборов обращения о нарушениях законодательства о выборах; обеспечивают информирование избирателей о ходе избирательной кампании, о кандидатах в депутаты и т.д. Решения вышестоящей избирательной комиссии обязательны для нижестоящих. Решение комиссии, принятое с нарушением законодательства, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. В пределах своей компетенции избирательные комиссии независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Их решения обязательны для всех органов, зарегистрированных кандидатов, избирательных и общественных объединений, должностных лиц и избирателей. Деятельность избирательных комиссий финансируется за счет бюджета.

Законодательством регламентируются порядок формирования и статус каждого из видов избирательных комиссий. Центральная избирательная комиссия и комиссии субъектов РФ действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. Законом установлен также статус членов избирательных комиссий.

**Выдвижение и регистрация кандидатов.** Право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) принадлежит избирателям, избирательным объединениям, а также в порядке самовыдвижения. Выдвижение возможно при условии представления каждым из выдвинутых лиц письменного заявления о согласии баллотироваться. В нем кроме анкетных данных должны содержаться сведения о неснятых или непогашенных судимостях (с указанием статей УК РФ), а также обязательство в случае избрания прекратить деятельность, не совместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Законом установлена длительность периода выдвижения кандидатов: при выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы — не менее 45 дней; при выборах в органы государственной власти субъектов РФ — не менее 30 дней; при выборах в органы местного самоуправления, глав и иных должностных лиц муниципальных образований — не менее 20 дней.

Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

В поддержку кандидатов (списков) собираются подписи избирателей в порядке и количестве, установленном законодательством. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом, в том избирательном округе, где кандидат дал согласие на выдвижение. Закон детально регламентирует требования к собирающим подписи, устанавливает содержание подписного листа. Нарушения этих требований могут служить основанием для отмены регистрации кандидата, списка кандидатов от партий.

Регистрация кандидатов (списков кандидатов) осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии необходимого количества подписей, собранных в поддержку. Одновременно в избирательную комиссию представляются подписи избирателей в поддержку кандидатов.

Основаниями для отказа в регистрации могут быть: существенные нарушения порядка сбора подписей; недостаточное количество представленных достоверных подписей; превышение предельной доли недостоверных подписей; недостоверность сведений о кандидате, имеющая существенный характер. В законе установлен порядок судебной защиты кандидатов в случае отказа в регистрации.

Все зарегистрированные кандидаты получают равный правовой статус. Законодательством установлены правовые гарантии от нарушения их прав и предоставлена возможность реального участия в избирательной кампании.

Агитация при проведении выборов. Государство обеспечивает гражданам, общественным объединениям, политическим партиям при проведении выборов свободное проведение агитации в соответствии с законодательством. Это право включает в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, «за» или «против» кандидата (списка). Зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Установлены формы и методы агитации; перечень субъектов, которые не могут участвовать в агитации; предвыборная агитация начинается со дня регистрации и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. Законодательство регулирует вопросы: доступа к средствам массовой информации; проведения агитации через электронные средства массовой информации, через печатные средства; проведения массовых мероприятий (публичные дебаты, митинги, демонстрации и др.); распространения агитационных печатных материалов; недопустимости злоупотреблений правом на проведение агитации; устанавливает прямые запреты на определенные действия (подкуп избирателей в той или иной форме, злоупотребления свободой массовой информации и т. д.). В случаях совершения противоправных действий избирательная комиссия может (а в определенных случаях — обязана) обратиться в суд с представлением об отмене регистрации.

**Финансирование выборов.** Расходы избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов соответствующего уровня производятся за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании. Эти фонды могут создаваться за счет: собственных средств кандидата, партийных средств и средств избирательного объединения; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц; средств, выделенных избирательной комиссией после регистрации кандидата. Запрещается вносить пожертвования: иностранным государствам и юридическим лицам; иностранным гражданам; лицам без гражданства; гражданам Российской Федерации, не достигшим 18 лет; международным организациям и движениям; органам государственной власти и самоуправления; государственным и муниципальным учреждениям и организациям; воинским частям; благотворительным и религиозным организациям и др.

Законодательство регулирует: предельные размеры перечисляемых в фонды средств; порядок открытия и использования специальных счетов в банках; перечень расходов, на которые могут использоваться эти средства, и запреты на использование; порядок осуществления контроля за формированием и использованием средств избирательных фондов.

**Порядок голосования, подсчет голосов, установление результатов выборов и их опубликование.** Голосование производится на избирательных участках в помещениях для голосования в выходной (непраздничный) день. О времени и месте голосования избиратели оповещаются не позднее чем за 20 дней. Закон предоставляет избирателям возможность досрочного голосования путем заполнения бюллетеня в помещении окружной или участковой избирательной комиссии при соблюдении тайны голосования. Кроме того, в случаях и порядке, предусмотренных законом, избиратель вправе получить открепительное удостоверение и принять участие в голосовании в том месте, где он будет находиться в день голосования (в пределах избирательного округа).

Закон устанавливает порядок изготовления избирательного бюллетеня, требования к его форме и тексту. Он печатается на русском языке, а по решению соответствующей избирательной комиссии и на государственном языке субъекта РФ.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Избирательный бюллетень выдается по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего личность. Голосование проводится путем нанесения избирателем любого знака в квадрате, относящемся к кандидату (списку), в пользу которого сделан выбор.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, где не допускается присутствие других лиц. Заполненный бюллетень опускается избирателем в опечатанный ящик для голосования. Федеральный закон регламентирует также порядок досрочного голосования вне помещения для голосования.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования. Протокол об итогах голосования заполняется в трех экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии. Его первый экземпляр незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию.

По представленным протоколам окружная избирательная комиссия устанавливает результаты выборов по избирательному округу, о чем составляются протокол и сводная таблица.

Выборы признаются несостоявшимися, если: в них приняло участие меньшее число избирателей, чем это предусмотрено законом; число голосов, поданных за кандидата, список кандидатов, набравших наибольшее число голосов; менее чем два списка получили право распределять мандаты; за списки, получившие право распределять мандаты, было подано 50 или менее процентов голосов.

Соответствующая избирательная комиссия признает итоги голосования недействительными, если допущенные при голосовании или установлении итогов нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей; если выборы признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части избирательных участков; по решению суда. Предусмотрены основания и порядок проведения повторного голосования и повторных, а также дополнительных, выборов.

Итоги голосования предоставляются для ознакомления избирателям, наблюдателям, средствам массовой информации по их требованию. Официальное опубликование результатов выборов осуществляется соответствующей избирательной комиссией в сроки, установленные законодательством, но не позднее одного месяца со дня голосования.

#### **Обжалование нарушений избирательных прав и ответственность за их нарушения.**

Все решения, действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Нарушения, допущенные Центральной избирательной комиссией и ее должностными лицами, обжалуются в Верховный Суд РФ, а всеми иными избирательными комиссиями и их должностными лицами и — в суды субъектов РФ и в районные суды. Решения судов по этим жалобам обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями. С жалобами могут обращаться избиратели, кандидаты и их доверенные лица, избирательные объединения, партии, наблюдатели, избирательные комиссии. В случаях, предусмотренных законодательством, суд вправе отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования или о результатах выборов. Решения избирательной комиссии обжалуются в вышестоящую избирательную комиссию.

Установлены основания и порядок отмены регистрации кандидата и отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов.

Регистрация кандидата может быть отменена не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, в случаях: нарушения правил выдвижения и регистрации; нарушения правил ведения предвыборной агитации и финансирования; использования должностного или служебного положения в целях избрания; установления фактов подкупа избирателей; существенной недостоверности сообщенных кандидатом данных о себе и др. Если после подведения итогов голосования или результатов выборов суд установит, что эти нарушения имели место и не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, он может отменить решение избирательной комиссии.

Предусмотрены также иные основания для отмены решения избирательной комиссии.

Введена ответственность лиц, которые путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствовали осуществлению гражданином права избирать и быть избранным, а

также содержит обширный перечень деяний, за которые лица могут быть привлечены к уголовной, административной либо иной ответственности.

#### **11.4. Правовое регулирование референдумов**

Наряду с выборами высшим выражением власти народа является референдум (ч. 3 ст. 3 Конституции) — непосредственное обращение к избирателям, которые путем тайного голосования должны окончательно решить вопрос об утверждении (неутверждении) того или иного законопроекта, одобрить (не одобрить) то или иное действие главы государства, парламента или правительства. Очень близким по своей сущности и порядку организации к референдуму является плебисцит. В большинстве стран под ним понимается опрос населения о судьбе территории, на которой оно проживает. В то же время во Франции, например, референдум рассматривается как разновидность плебисцита; в США эти понятия считаются тождественными.

В мировой практике путем референдума принимаются конституции и поправки к ним; одобряются изменения формы правления; получается предварительное согласие при принятии важнейших решений по вопросам внутригосударственного или международного характера; решаются вопросы внутригосударственного устройства и административных реформ и т.д. В России этот институт использовался дважды: в апреле 1993 г. путем референдума решался конфликт между законодательной и исполнительной властью и, по существу, определялся дальнейший путь развития нашего государства; 12 декабря 1993 г. путем всенародного голосования была принята действующая Конституция РФ.

Порядок организации и проведения референдумов регулируется Законами о референдуме и об основных гарантиях избирательных прав. Референдум представляет собой всенародное голосование Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. На референдум в обязательном порядке выносятся вопросы о принятии новой Конституции, если Конституционное Собрание примет об этом решение. Не могут быть вынесены на референдум вопросы: изменения статуса субъектов РФ; досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, а равно их досрочных выборов либо об отсрочке выборов; амнистии и помилования и др.

Референдум не может проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории РФ, а также в течение трех месяцев после его отмены. Повторный референдум не допускается в течение года после дня официального опубликования результатов референдума с такой же по содержанию или по смыслу формулировкой вопроса.

Референдум организуется и проводится на основе общих принципов избирательной системы (всеобщее равное прямое при тайном голосовании), в том же порядке, с созданием тех же органов, что и при выборах. Инициатива проведения референдума принадлежит: не менее чем 2 млн граждан Российской Федерации; Конституционному Собранию на основании и в порядке, установленном ст. 135 Конституции; федеральным органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором РФ и Законом о референдуме.

Референдум назначает Президент РФ. До принятия этого решения в течение 10 дней после поступления к нему документов из Центральной избирательной комиссии Президент РФ направляет эти документы в Конституционный Суд РФ для проверки соблюдения требований Конституции. Суд в течение месяца направляет Президенту РФ соответствующее решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию. После поступления решения Конституционного Суда Президент РФ обязан назначить референдум не позднее 15 дней после поступления заключения. В случае отрицательного решения Конституционного Суда все процедуры прекращаются. В указе Президента РФ определяется дата проведения референдума (от двух до трех месяцев со дня опубликования Указа). Не допускается совмещение с проведением референдума выборов органов государственной власти или местного самоуправления.

Принятое на референдуме решение и итоги голосования в целом по Российской Федерации подлежат официальному опубликованию (обнародованию) Центральной избирательной комиссией не позднее трех дней после определения результатов референдума. Решение, принятое путем референдума, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории РФ не может быть отменено или изменено, кроме как решением нового референдума. В соответствии с этим решением при необходимости вносятся изменения в действующее законодательство.

Важную роль в разработке теоретических и практических вопросов проведения референдумов сыграли решения Конституционного Суда РФ. К их числу относятся:

Постановление от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 года, Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан", Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 года "О референдуме Республики Татарстан", постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года "О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан"», устанавливающее, что предметом референдума в субъекте РФ могут быть только вопросы, относящиеся к его ведению;

Постановление от 21 апреля 1993 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления съезда народных депутатов Российской Федерации от 29 марта 1993 года "О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума"», которое закрепило важное положение о том, что если содержание выносимого на референдум вопроса имеет преимущественно нравственно-оценочный и политический, а не юридический характер, то ответ на него не может иметь такое правовое последствие, как изменение или дополнение Конституции и законов.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Что понимается под избирательным правом?
2. Назовите основные источники избирательного права в Российской Федерации.
3. Каковы основные принципы избирательного права? Назовите сущность и содержание каждого из принципов.
4. Как и зачем образуются избирательные округа и избирательные участки?
5. Назовите особенности организации и проведения выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления.
6. Определите понятие и особенности проведения референдума в Российской Федерации.

## Глава 12

## ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### **12.1. Порядок избрания Президента РФ**

Конституционные основы выборов Президента РФ закреплены в ст. 81 Конституции. Президент избирается на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Порядок выборов определяется Законом о выборах Президента РФ.

Выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ. Избиратели, проживающие за ее пределами, считаются приписанными к этому округу.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации не ранее чем за 100 дней и не позднее 90 дней до дня голосования. Этот день назначается на первое воскресенье месяца, в котором проводились предыдущие выборы. Если Совет Федерации не назначит выборы, то они проводятся Центральной избирательной комиссией. В случае досрочного прекращения полномочий Президентом РФ Совет Федерации назначает досрочные выборы не позднее чем через 14 дней со дня их прекращения.

Выдвижение кандидатов на должность Президента РФ осуществляется политическими партиями, имеющими право в соответствии с Законом о политических партиях 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.

Не может быть выдвинут кандидат, не имеющий права быть избранным, т.е. не отвечающий требованиям ст. 81 Конституции.

Организация избирательных комиссий и участков, составление списков избирателей, проведение предвыборной агитации, голосование и определение результатов выборов осуществляются в соответствии с общими принципами проведения избирательной кампании с некоторыми особенностями, предусмотренными Законом о выборах Президента РФ. Результаты выборов Президента РФ определяются Центральной избирательной комиссией на основании данных, содержащихся в представленных протоколах избирательных комиссий субъектов РФ. Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Центральная избирательная комиссия может признать выборы несостоявшимися или недействительными, в том числе — по решению суда. Если ни один кандидат по результатам выборов не избран, через 21 день проводится повторное голосование. По его итогам избранным считается зарегистрированный кандидат, получивший большее число голосов, чем другой кандидат. Если выборы были признаны несостоявшимися, недействительными либо Президент РФ не был избран, Совет Федерации назначает повторные выборы, которые должны состояться не позднее чем через четыре месяца со дня первоначальных. При проведении повторных выборов не могут выдвигаться те кандидаты, действия которых послужили основанием для признания выборов недействительными.

Избранный Президент РФ вступает в должность по истечении шести лет со дня вступления в должность предыдущего президента, а при проведении досрочных выборов — на 30-й день со дня официального опубликования результатов выборов. В соответствии со ст. 82 Конституции при вступлении в должность Президент РФ приносит народу присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ.

## **12.2. Конституционно-правовой статус Президента РФ**

Президент РФ является главой государства (ст. 80 Конституции). Он занимает ведущее место в системе высших органов государственной власти. Институт главы государства существует во всех государствах независимо от формы правления. В странах с монархической формой правления главой государства является монарх, который занимает свое место, как правило, путем наследования. В странах с республиканской формой правления главой государства выступает президент, который получает высший пост в результате выборов (за исключением прихода к власти путем переворота). Выборы могут быть прямыми или косвенными (например, США), а также многостепенными (избрание парламентом, избирательной коллегией и др.).



Институт президента в России впервые на конституционном уровне был закреплён после проведения референдума путём внесения изменений в Конституцию РСФСР 1978 г. Первый Президент РФ был избран путём прямых всеобщих выборов 12 июня 1991 г. По ранее действовавшей Конституции Президент РФ являлся главой исполнительной власти, высшим должностным лицом.

В гл. 4 Конституции 1993 г. закреплён принципиально новый подход к определению статуса Президента РФ. Прежде всего глава государства занимает особое место в системе высших органов государственной власти. Он не входит непосредственно ни в одну из её ветвей. Об этом свидетельствует и ст. 11 Конституции.

Особое место Президента РФ в системе государственных органов проявляется и в его конституционно закреплённых функциях. Он — гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент РФ в установленном Конституцией порядке принимает меры по охране суверенитета, государственной независимости и целостности России; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства он представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Для осуществления этих функций важную роль играет закреплённое в Конституции право по обращению к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Особый статус главы государства проявляется в том, что он обладает неприкосновенностью (ст. 91 Конституции), имеет свой штандарт, оригинал которого находится в его кабинете, а дубликат поднимается над его резиденцией, а также имеет такой символ, как Знак Президента РФ и специально изготовленный официальный текст Конституции.

Вместе с тем особый статус Президента РФ не означает его изолированности от других звеньев государственного механизма. Выполняя свою конституционную функцию по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, Президент РФ непосредственно взаимодействует со всеми её ветвями. Он активно участвует в определении персонального состава Правительства РФ и в организации его работы. Так, согласно п. «а» — «г», «и» и «к» ст. 83 Конституции РФ Президент:

- назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

- принимает решение об отставке Правительства РФ;

- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;

- имеет право председательствовать в заседаниях Правительства РФ;

- формирует Администрацию Президента РФ; назначает и освобождает своих полномочных представителей в субъектах РФ и федеральных округах.

- обладает весьма значительными полномочиями учредительного характера в отношении других государственных органов:

- 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 предложения об освобождении от должности Генерального прокурора;

- назначает судей других федеральных судов;

назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Президент осуществляет ряд функций, связанных с обеспечением деятельности парламента РФ и принятием федеральных законов. Так, в соответствии со ст. 84 Конституции Президент:

назначает выборы Государственной Думы; распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией;

вносит законопроекты в Государственную Думу; подписывает и обнародует федеральные законы; назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Президент РФ наделен Конституцией (ст. 85) правом использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ.

Президент РФ обладает также полномочием вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Кроме того, Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Обращаться в судебные инстанции Президент РФ может также и в случае, если не достигнуто согласованное решение по спорам как между органами власти РФ и ее субъектов, так и между органами власти субъектов РФ.

Значительными полномочиями обладает Президент РФ в сфере реализации внешнеполитических функций государства. В соответствии с Конституцией (ст. 86) Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой России; ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ; подписывает ратификационные грамоты (после ратификации международных договоров парламентом России); принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей иностранных государств и международных организаций.

Содержание полномочий Президента России в области организации обороны страны определяется тем, что, получая власть от народа, он обязан в силу Конституции и в соответствии с присягой (ст. 80, 82) принимать меры по охране суверенитета России, ее независимости, безопасности и территориальной целостности государства. В связи с этим Президент РФ наделяется Конституцией и военным законодательством обширными полномочиями в этой области.

Президент России РФ по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должности федеральных министров и руководителей оборонного комплекса: министра обороны и председателя комитета РФ по оборонным отраслям промышленности. Формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ. В этот орган, основными функциями которого являются разработка предложений по обеспечению защиты конституционного строя, государственного суверенитета, территориальной целостности страны, участие совместно с другими органами в выработке военной политики РФ, кроме Президента России входят руководители палат парламента и председатель Правительства РФ, ряд федеральных министров (обороны, иностранных дел, внутренних дел и др.), руководители других государственных органов (службы внешней разведки и др.).

Среди полномочий Президента РФ есть и такие, осуществление которых самым непосредственным образом влияет на боевую готовность Вооруженных Сил РФ: утверждение военной доктрины России; назначение и освобождение от должности высшего командования Вооруженных Сил РФ; присвоение высших воинских званий; издание указов о призыве

граждан России на военную службу. В соответствии с Конституцией (ст. 87) Президент РФ является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Именно в этом качестве Президент РФ согласно Закону об обороне утверждает концепцию и планы строительства, планы применения Вооруженных Сил РФ, утверждает Положение о Министерстве обороны РФ и федеральных органах исполнительной власти (органах), уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, утверждает по представлению Министра обороны РФ планы дислокации войск и размещения военных объектов.

Кроме того, Президент РФ, будучи должностным лицом, непрерывно осуществляющим свои властные функции, наделен Конституцией (ст. 87, 88) правом оперативно принимать важнейшие решения, связанные с обеспечением обороны страны и безопасности граждан. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на всей территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. В соответствии с Законом об обороне в случае внезапного вооруженного нападения на Российскую Федерацию Президент РФ объявляет состояние войны, общую или частичную мобилизацию с незамедлительным сообщением об этом парламенту России. Президент РФ вводит в действие нормативные акты военного времени и прекращает их действие, формирует и упраздняет органы государственного управления военного времени в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Равным образом Президент РФ сообщает Совету Федерации и Государственной Думе об осуществлении им и другого своего права — введении на всей территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения (ст. 88 Конституции РФ).

Президенту РФ присущ и ряд полномочий, характерных для главы любого государства (ст. 89 Конституции), среди которых:

- решение вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

- награждение государственными наградами РФ; присвоение почетных званий РФ;

- осуществление помилования (в виде указа Президента России о полном или частичном освобождении конкретного осужденного от наказания либо замене назначенного ему судом наказания более мягким; этим актом может предусматриваться также снятие судимости с лиц, ранее отбывших наказание).

По вопросам своей компетенции Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы Президента РФ по своей юридической силе бывают нормативными (т. е. имеющими общеобязательный характер и содержащими предписания общего характера) и ненормативными, индивидуальными (т.е. распространяющими свое действие на конкретных субъектов правоотношений и рассчитанных на однократное применение). К нормативным указам относится, например, указ о введении чрезвычайного положения, а к ненормативным — о назначении руководителя того или иного министерства или ведомства.

Указы и распоряжения Президента РФ обязательны на всей территории РФ. Данное требование Конституции (ст. 90) означает, что акты Президента РФ имеют прямое действие в отношении органов государственной власти, их должностных лиц, общественных объединений, органов местного самоуправления и граждан. Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Важным вопросом при реализации данного конституционного полномочия Президента РФ является соотношение указов с принимаемыми федеральными законами. Этот вопрос был предметом специального рассмотрения Конституционным Судом РФ. Согласно Постановлению от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» 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 и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов.

С целью успешного осуществления своих многообразных полномочий Президент РФ формирует Администрацию

Президента РФ. Возглавляет ее назначенный Президентом Руководитель Администрации, который координирует деятельность ее управлений, отделов и служб.

### 12.3. Основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ

В соответствии с Конституцией (ст. 91) Президент России **обладает неприкосновенностью**. Это означает, что личность главы Российского государства, его достоинство и правовой статус охраняются в особом, установленном законом порядке. Конституцией (ст. 92, 93) установлен и особый порядок прекращения его полномочий.

Согласно Конституции существуют следующие основания прекращения полномочий Президента России:

а) истечение сроков пребывания в должности (шесть лет). Временем истечения срока является момент принесения присяги вновь избранным Президентом России;

б) досрочно в случае отставки, т. е. в случае добровольного сложения своих полномочий в силу каких-либо политических, личных или иных обстоятельств (причин);

в) досрочно в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие полномочия;

г) в случае отрешения от должности на основании обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Во всех указанных случаях обязанности Президента РФ временно исполняет Председатель Правительства РФ. В период временного замещения он не вправе распускать Государственную Думу, назначать референдум, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции.

Предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ были вопросы о временном замещении должности Президента РФ и досрочного прекращения полномочий ввиду болезни. В Постановлении от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» установлено, что досрочное прекращение исполнения Президентом

РФ своих полномочий в случае стойкой негрудоспособности 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.

Принудительное отрешение от должности (так называемый «импичмент») является одной из гарантий недопущения главой государства злоупотребления властью и предполагает достаточно сложную процедуру. Эта процедура детально регулируется Конституцией (ст. 93). Правом выдвигать обвинения в совершении преступлений обладает нижняя палата парламента России — Государственная Дума. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента России должно быть принято двумя третями голосов от общего числа депутатов по инициативе не менее одной трети депутатов этой палаты и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Кроме того, при выдвижении обвинения необходимо соблюсти ряд условий: оно должно быть подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления, а также заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение об отрешении Президента РФ от

должности принимает верхняя палата парламента — Совет Федерации большинством не менее двух третей от общего числа членов этой палаты. При этом решение Совета Федерации 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, то обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

Осуществление функций и полномочий главы государства требует создания всех необходимых условий на период не только нахождения на посту Президента РФ, но и после исполнения этих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности, либо с досрочным указом в случае отставки или стойкой неспособностью по состоянию здоровья исполнять свои полномочия.

Федеральным законом от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, пожизненно предоставляются государственная охрана, специальная связь, транспортное обслуживание (ему и членам его семьи), обязательное государственное страхование за счет средств федерального бюджета.

Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные в период исполнения полномочий, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру по делам, связанным с исполнением полномочий Президента РФ. Он может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления. Процедура такого лишения включает ходатайство Председателя Следственного комитета РФ в Государственную Думу, согласие Думы, а затем рассмотрение вопроса и согласие Совета Федерации.

Федеральным законом регламентируются также вопросы материального обеспечения (пожизненное ежемесячное денежное содержание в размере 75% месячного вознаграждения Президента РФ); бытового обеспечения и транспортного обслуживания; использования правительственной и других видов связи; содержания за счет федерального бюджета аппарата помощников. Кроме этого, установлены социальные гарантии членам семьи умершего Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Какова сущность правового статуса Президента РФ?
2. Перечислите основные полномочия Президента РФ.
3. Каковы конституционные основы взаимоотношений Президента РФ с Федеральным Собранием?
4. Какие акты вправе издавать Президент РФ? Какова их юридическая сила?
5. Назовите основания и порядок прекращения полномочий Президента РФ.
6. Каковы правовые особенности временно исполняющего обязанности Президента РФ?

#### Глава 13

### ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 13.1. Конституционно-правовой статус Федерального Собрания

Конституция РФ (ст. 94) устанавливает, что Федеральное Собрание является парламентом Российской Федерации. Парламенты как представительные органы, предназначенные главным образом для законодательной и бюджетной деятельности, возникли еще XII—XIII вв. Они являлись средством борьбы с абсолютизмом и развивались одновременно с реализацией теории разделения властей в государственном устройстве независимо от формы правления в том или ином государстве. Становление парламентов обусловило возникновение и развитие института парламентаризма как особой системы государственного руководства обществом,

характеризующейся разделением законодательной и исполнительной деятельности при преимущественном (как правило) положении парламента.

Конституционное закрепление Российской Федерации как демократического правового государства, признание в качестве одной из основ конституционного строя разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную привели к необходимости конституционного установления (впервые в истории нашего государства) и признания высшего представительного и законодательного органа как парламента и по форме, и по содержанию его полномочий.

Конституционно-правовой статус парламента непосредственно обусловлен формой правления. В президентских республиках, в том числе и в России, парламента, возглавляя законодательную власть, не имеет верховенства над властью исполнительной, так как формирование правительства и контроль за его деятельностью осуществляются в основном главой государства, что не исключает и участия парламента в этой деятельности. Формы и методы контроля Федерального Собрания за формированием и работой системы органов исполнительной власти будут рассмотрены ниже.

Согласно Конституции РФ Федеральное Собрание является представительным органом. Это обеспечивается способами формирования палат, положением в системе органов государственной власти. Федеральное Собрание выступает выразителем политической воли всего многонационального народа России, всех социальных слоев и групп населения, всех политических партий и общественных объединений. Представительный характер парламента имеет составную структуру: депутаты Государственной Думы представляют всех избирателей, а члены Совета Федерации — субъектов РФ.

Федеральное Собрание является законодательным органом. Это означает, что только оно может принимать федеральные конституционные законы и федеральные законы — правовые акты высшей юридической силы. Именно в законах реализуется вся внутренняя и внешняя политика государства. Функция законодательной деятельности позволяет парламента осуществлять в определенной мере контроль за исполнительной властью и за главой государства (принятие бюджета, утверждение или отклонение кандидатуры Председателя Правительства РФ и т.д.) и даже судебной властью (принятие законов о судебной системе, формирование высших судов и др.).

Правовой статус Федерального Собрания характеризуется независимостью в системе органов государственной власти. Его законодательная деятельность ограничивается только Конституцией. Путем утверждения бюджета парламента определяет собственные расходы. Он сам устанавливает порядок своей работы, структуру аппарата, число и наименование комитетов и комиссий и т. д. Вместе с тем единство государственной власти, необходимость сдержек и противовесов во взаимоотношениях органов различных ветвей власти обуславливает существование института роспуска парламента, контроля за конституционностью принимаемых законов со стороны судебной власти и т. д.

Конституция РФ (ст. 95) установила двухпалатную структуру Федерального Собрания, которое состоит из Государственной Думы и Совета Федерации. Ранее действовавшая Конституция предусматривала принцип равенства палат парламента, по Конституции эти палаты различаются по числу депутатов (членов), способам формирования, объему полномочий, способам функционирования и др.

В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органа государственной власти. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом, избираемым сроком на пять лет. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно. Эти заседания являются открытыми, хотя в случаях, предусмотренных регламентами палат, могут проводиться закрытые заседания. Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 100 Конституции палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента РФ, посланий Конституционного Суда РФ, выступлений руководителей иностранных государств.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

В Конституции РФ закреплены также основы статуса членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Они в равной мере обладают неприкосновенностью в течение всего срока полномочий, не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении их неприкосновенности решается по представлению Председателя Следственного комитета РФ соответствующей палатой Федерального Собрания.

Конституционные положения, определяющие основы правового статуса членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, конкретизированы в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы». В редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ этот Закон получил новое наименование: вместо термина «депутат Совета Федерации» в соответствии с Конституцией введено наименование «член Совета Федерации». Изменения и дополнения Закона были реализованы принятием ряда Федеральных законов, что обусловлено новым порядком формирования Совета Федерации.

### **13.2. Совет Федерации**

Наличие Совета Федерации и способ его формирования, закрепленный в ст. 95 Конституции, обусловлены федеративным характером государственного устройства России. Конституция РФ, установив, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта, в ст. 96 закрепила порядок формирования Совета Федерации на основании федерального закона. Таким законом и является Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Этот Закон ввел принципиально новый порядок формирования Совета Федерации. По ранее действовавшему законодательству в эту палату парламента входили по должности избранные в субъектах РФ главы исполнительной и законодательной власти субъектов. По Федеральному закону членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией правом избирать и быть избранным в органы государственной власти. Таким образом, законодатель не только отказался от должностного принципа формирования Совета Федерации, но и ввел новый, более демократический порядок, который позволяет обеспечить постоянно действующий порядок работы Совета Федерации, так как ранее члены Совета Федерации работали в основном в органах государственной власти субъектов РФ.

Член Совета Федерации — представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, который избирается соответствующим законодательным органом субъекта на срок полномочий этого органа, а при формировании органа субъекта путем ротации — на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации — представитель от двухпалатного законодательного органа субъекта избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты. Право выдвижения кандидатуры для избрания принадлежит председателю или группе депутатов не менее одной трети от общего числа депутатов.

Представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа) на срок его полномочий. Это решение в форме указа (постановления) в трехдневный срок направляется в законодательный орган субъекта, вступает в силу, если две трети от общего

числа депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации от исполнительного органа субъекта.

Для избрания (назначения) кандидат представляет сведения о размерах и источниках доходов за год, предшествующий избранию, а также об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

Полномочия члена Совета Федерации могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом государственной власти в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение).

Порядок подтверждения начала, а равно прекращения полномочий члена Совета Федерации определяется постановлением Совета Федерации ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент Совета Федерации).

**Полномочия Совета Федерации** закреплены в гл. 5 Конституции, федеральных законах, Регламенте Совета Федерации и других актах. Согласно ст. 102 Конституции к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами РФ; утверждение указов Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности; назначение на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ; назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ; назначение и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. Совет Федерации занимает важное место в законодательном процессе.

Совет Федерации назначает на должность судей Экономического Суда СНГ; рассматривает предложения Президента РФ и готовит заключение о назначении или отзыве дипломатических представителей от России в СНГ и его международных организациях.

Совет Федерации реализует свои полномочия путем принятия постановлений, которые принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией.

Такой особый порядок предусмотрен, например, для принятия федеральных конституционных законов, принятия решения об отрешении Президента РФ от должности.

Совет Федерации принимает свой Регламент и самостоятельно решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности. В Регламенте Совета Федерации детально урегулированы вопросы: создания и функционирования внутренних органов палаты, его аппарата; порядка проведения заседаний, формирования повестки дня, голосования и принятия решений; контроля за использованием электронной системы; организации и проведения парламентских слушаний.

Отдельные части и главы Регламента Совета Федерации посвящены установлению порядка рассмотрения федеральных законов; преодоления возникших разногласий с Государственной Думой и Президентом РФ в связи с отклонением принятых федеральных законов; рассмотрения федеральных конституционных законов и осуществления законодательной инициативы.

В данном Регламенте детально урегулированы процедурные вопросы, связанные с реализацией каждого конституционного полномочия Совета Федерации, а также порядок рассмотрения вопросов внешней политики, межпарламентского сотрудничества; подготовки обращений в Конституционный Суд РФ; утверждения и внесения изменений и дополнений в Регламент Совета Федерации.

**Органы Совета Федерации.** Совет Федерации избирает из своего состава Председателя и его заместителей, которые ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты. Они избираются тайным голосованием с помощью бюллетеней или с использованием электронной системы. Совет Федерации вправе принять решение об открытом голосовании.



Председатель Совета Федерации и его заместители не могут быть представителями от одного субъекта РФ. Кандидатуры может предлагать любой член Совета Федерации. Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов от общего числа членов Совета Федерации. Решение о числе заместителей принимает Совет Федерации. Статья 10 Регламента Совета Федерации устанавливает полномочия Председателя, который: представляет проект повестки дня заседания; организует работу Совета палаты; ведет заседания палаты; подписывает ее постановления; созывает заседания; приводит к присяге назначенного судьей Конституционного Суда; ведает внутренним распорядком деятельности палаты; направляет в комитеты проекты законов для рассмотрения; направляет Президенту РФ законы для подписания и официального опубликования; направляет в законодательные органы субъектов РФ принятые законы о поправках к Конституции; распределяет обязанности между заместителями; представляет палату во взаимоотношениях с другими органами и организациями и др.

Заместители Председателя Совета Федерации замещают его при необходимости; по его поручению имеют право подписывать постановления палаты; организуют взаимодействие комитетов и комиссий и т. д.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации образует комитеты и комиссии из числа членов палаты, которые являются постоянно действующими органами палаты. К их полномочиям относятся: подготовка заключений по законопроектам, одобренным Государственной Думой; разработка собственных законопроектов и их предварительное рассмотрение; организация парламентских слушаний и др. Регламент Совета Федерации определяет перечень и полномочия комитетов Совета Федерации: по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам; по вопросам безопасности и обороны; по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности; по вопросам социальной политики; экономической политики; по международным делам;

по аграрной политике; по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии; по делам РФ; по делам Севера и малочисленных народов.

Совет Федерации вправе создавать постоянные и временные комиссии. К постоянным относится, например, Комиссия по регламенту и парламентским процедурам. Временные комиссии создаются для решения конкретной задачи и на определенный срок.

Непосредственное обеспечение деятельности Совета Федерации осуществляется его аппаратом, который состоит из Секретариата Председателя, секретариатов заместителей, подразделений правового, информационного, аналитического, организационного и других видов обеспечения.

### **13.3. Государственная Дума**

Конституция РФ, определяя двухпалатную структуру Федерального Собрания, устанавливает, что одной из его палат является Государственная Дума, которая состоит из 450 депутатов, избирается сроком на пять лет. Депутатом этой палаты может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

В Конституции установлены основы правового статуса Государственной Думы и ее депутатов. В ст. 11, устанавливающей перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, указана и Государственная Дума. В ст. 97 закреплено, что 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. Депутаты Государственной Думы, согласно ч. 3 ст. 97 Конституции, работают на профессиональной постоянной основе. Они не могут находиться на государственной службе,

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Депутаты Государственной Думы обладают иммунитетом. Они не могут в течение всего срока полномочий быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении депутатской неприкосновенности решается Государственной Думой по представлению Председателя Следственного комитета РФ.

Конституция РФ устанавливает основы взаимоотношений Государственной Думы с Президентом РФ и Правительством РФ, руководствуясь принципом разделения властей и необходимостью обеспечения стабильности и баланса в этих отношениях. Так, Государственная Дума может выдвинуть против Президента РФ в целях его отрешения от должности обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. В свою очередь, Президент РФ наделен правом распустить Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных ст. 109, 111 и 117 Конституции РФ. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ.

**Порядок формирования Государственной Думы.** Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Законом о выборах Депутатов Государственной Думы. Кроме того, выборы депутатов регулируются Законом об основных гарантиях избирательных прав.

Порядок избрания депутатов основан на пропорциональной избирательной системе. Все депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, выдвинутых политическими партиями, т. е. практически эти голоса отдаются за ту или иную партию.

Избирательная кампания по выборам в Государственную Думу проводится на основе общих принципов организации выборов, рассмотренных выше.

Выборы депутатов в Государственную Думу назначаются Президентом РФ не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Этим днем является первое воскресенье после дня, когда истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит политическим партиям.

Федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки от партий, включает в себя всю территорию РФ.

Подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляют: Центральная избирательная комиссия; избирательные комиссии субъектов РФ; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и др.); участковые избирательные комиссии. Законодательно устанавливается порядок образования, статус и полномочия этих комиссий.

В ст. 39 Закона о выборах депутатов Государственной Думы Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов» внесены изменения, касающиеся поддержки избирателями выдвижения федеральных списков кандидатов. Выдвижение федерального списка кандидатов должно быть поддержано путем внесения ими своих подписей в подписные листы. В статье установлены особенности регистрации списков кандидатов, которые прошли на предыдущих выборах (в этих случаях решение принимается без сбора подписей избирателей). На выборах шестого созыва, партия, которая собирает подписи, обязана собрать не менее 150 тыс. подписей, а на следующих выборах — не менее 120 тыс. подписей. В случае досрочных выборов количество подписей сокращается вдвое.

Центральная избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней после приема подписных листов и приема других необходимых документов обязана принять решение либо о регистрации списка кандидатов, либо об отказе в регистрации. В Закон о выборах депутатов Государственной Думы установлены основания для отказа в регистрации или ее отмены.

Дальнейшее проведение избирательной кампании осуществляется в рассмотренном выше порядке на основе гласности и равенства статуса всех кандидатов. Следует отметить, что, регулируя вопросы финансирования выборов, законодатель установил условия финансового обеспечения; источники и статус избирательных фондов зарегистрированных списков кандидатов; перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды.

Голосование по выборам в Государственную Думу проводится в календарный выходной день с 8 до 20 часов по местному времени. Подсчет голосов осуществляется открыто и гласно. Итоги голосования определяются на основании данных протоколов участковых избирательных комиссий, а затем протоколов территориальных комиссий. Окружная избирательная комиссия признает выборы недействительными, если допущенные при голосовании или установлении его итогов нарушения не позволяют достоверно установить результаты волеизъявления избирателей; по решению суда и в других случаях.

Результаты выборов по федеральному избирательному округу определяет Центральная избирательная комиссия по протоколам окружных комиссий путем суммирования содержащихся в них данных. Если не менее чем за два партийных федеральных списка, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, было подано более 50% голосов, эти федеральные списки допускаются к распределению депутатских мандатов. Списки, получившие менее 7% голосов, к участию в распределении мандатов не допускаются. Законодательство детально регламентирует варианты участия федеральных списков в распределении депутатских мандатов в зависимости от общих итогов голосования, устанавливает основания признания их несостоявшимися и недействительными, а также методику пропорционального распределения депутатских мандатов и порядок замещения вакантных мандатов.

Общие результаты выборов публикуются Центральной избирательной комиссией в течение трех недель со дня голосования.

Компетенция Государственной Думы. Компетенция Государственной Думы представляет собой совокупность полномочий, посредством которых она реализует свои функции, главными из которых являются законодательная деятельность, принятие государственного бюджета и контроль за органами исполнительной власти.

Компетенция Государственной Думы закреплена в Конституции, а также в ряде федеральных законов. К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (ст. 103 Конституции РФ). К полномочиям Государственной Думы относятся принятие законов и законодательная инициатива.

Государственная Дума может обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции: нормативных актов; договоров между органами государственной власти РФ и ее субъектов и между органами государственной власти субъектов; не вступивших в силу международных договоров РФ; о толковании Конституции. Эти запросы могут вноситься самой Думой или одной пятой ее депутатов (90 человек).

Важнейшим полномочием Государственной Думы являются принятие государственного бюджета, установление налогов и осуществление полномочий по финансовому контролю за деятельностью государственных органов.

Государственная Дума наделена компетенцией в области обеспечения обороны и безопасности государства. Как палата Федерального Собрания Государственная Дума участвует в реализации полномочий по предметам введения Российской Федерации, закрепленным в ст. 71 Конституции. Это: вопросы войны и мира; оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства и т. д. Кроме того, Законом об обороне закреплены собственные полномочия Государственной Думы, которая рассматривает расходы на оборону, принимает федеральные законы в области обороны.

В области внешнеполитической деятельности Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе либо в связи с обращением Президента РФ, либо Правительства РФ. Она принимает обращения и заявления по вопросам внешней политики. Важным полномочием Государственной Думы в этой области является ратификация, прекращение или приостановление международного договора РФ. Это полномочие реализуется путем принятия соответствующего федерального закона.

Конституция РФ устанавливает основания и порядок роспуска Государственной Думы, т. е. досрочного прекращения полномочий, осуществляемого вопреки ее воле.

Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных ст. 111 и 117 Конституции. Таковыми являются: трехкратное отклонение представленной Президентом кандидатуры на должность Председателя Правительства РФ; повторное в течение трех месяцев недоверие Правительству РФ, выраженное Государственной Думой; выражение недоверия Правительству РФ, когда вопрос о доверии поставлен главой Правительства РФ.

В случае роспуска Государственной Думы Президент РФ назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. В Конституции закреплены гарантии сохранения Государственной Думы при определенных условиях. Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания в связи с выражением недоверия Правительству РФ; с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия решения Советом Федерации; в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения; в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

В целях достижения баланса, равновесия ветвей власти, Конституция РФ устанавливает полномочия Государственной Думы во взаимоотношениях с Президентом РФ и Правительством РФ. В частности, Государственная Дума: выдвигает обвинение в отношении Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для начала процесса отрешения его от должности (импичмента); дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ, заслушивает его ежегодные отчеты; преодолевает вето Президента РФ или Совета Федерации на представленные законопроекты в особой процедуре и т.д.

**Органы Государственной Думы.** Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания, а по инициативе Президента РФ — и ранее этого срока. Первое заседание открывает старейший по возрасту депутат, после чего Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей. Они избираются тайным голосованием с использованием бюллетеней. Депутат считается избранным Председателем, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов. Кандидатуры на должности Первого заместителя и заместителей Председателя выдвигают фракции. Избранными считаются кандидаты, включенные в список, если за них проголосовало большинство от общего числа депутатов. Председатель избирается на весь срок полномочий Государственной Думы, но может быть переизбран досрочно.

**Председатель Государственной Думы:** ведет заседания палаты; ведает вопросами внутреннего распорядка палаты; организует работу Совета Государственной Думы; назначает и

освобождает должности руководителей аппарата; представляет Думу во взаимоотношениях с высшими органами государственной власти РФ, с общественными организациями, с парламентами иностранных государств и международными организациями; участвует в согласительных процедурах; подписывает постановления Думы; направляет в Совет Федерации одобренные законы для их рассмотрения и т. д. Государственная Дума вправе своим постановлением отменить любое распоряжение или поручение Председателя.

**Заместители** замещают Председателя Государственной Думы в его отсутствие; по его поручению ведут заседания палаты; координируют деятельность комитетов и комиссий; решают вопросы внутреннего распорядка. Их обязанности утверждаются распоряжением Председателя по согласованию с Советом Государственной Думы. Заместители (и Председатель) не могут быть представителями одной фракции.

**Совет Государственной Думы** создается для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. В его состав входят: Председатель и руководители депутатских фракций с правом решающего голоса; заместители Председателя и председатели комитетов Государственной Думы — с правом совещательного голоса. Совет Думы формирует проекты: программы законопроектной работы на текущую сессию; календаря рассмотрения вопросов на очередной месяц; порядка работы на очередное заседание. Он назначает соответствующий комитет ответственным за подготовку законопроекта; созывает внеочередные заседания палаты; принимает решение о проведении парламентских слушаний и др.

В соответствии с ч. 3 ст. 101 Конституции Государственная Дума образует комитеты и комиссии. Например, комиссия по законодательству; государственному строительству; труду и социальной политике; бюджету и налогам; кредитным организациям и финансовым рынкам; экономической политике и предпринимательству; собственности; промышленности, строительству и наукоемким технологиям; энергетике, транспорту и связи; обороне; безопасности; международным делам; делам РФ и региональной политике; вопросам местного самоуправления и др. Комитеты создаются для: предварительного рассмотрения и подготовки законопроектов; подготовки заключений по ним; подготовки запросов в Конституционный Суд РФ; организации парламентских слушаний; подготовки предложений и заключений по бюджету и т.д. Комитеты образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских фракций с численностью от 12 до 35 депутатов палаты. Каждый депутат, кроме Председателя, заместителей и руководителей депутатских фракций, обязан состоять в одном из комитетов, быть членом только одного комитета.

Комиссии Государственной Думы формируются из депутатов. К их числу относятся: мандатная; по этике; для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах; для дачи заключения по обвинению Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления и др.

Депутатскими объединениями в Государственной Думе являются партийные фракции. Фракция — это депутатское объединение, сформированное на основе партийного избирательного объединения, прошедшего по федеральному избирательному округу. Фракции подлежат регистрации независимо от числа ее членов. Все фракции обладают равными правами, определенными постановлением Государственной Думы ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Регламент Государственной Думы).

Государственная Дума по вопросам, отнесенным к ее ведению, принимает постановления большинством голосов от общего числа депутатов. Внутренний распорядок и порядок деятельности Государственной Думы устанавливается Регламентом Государственной Думы, который в соответствии с ч. 4 ст. 101 Конституции Дума принимает самостоятельно.

В Регламенте Государственной Думы содержатся нормы, устанавливающие: внутреннее устройство, порядок формирования и компетенцию органов Государственной Думы; порядок проведения заседаний, парламентских слушаний; работу депутатов с избирателями; порядок голосования и принятия решений. Отдельные разделы данного Регламента посвящены

законодательной процедуре; порядку рассмотрения Думой вопросов, отнесенных к ее ведению (дача согласия на назначение Председателя Правительства РФ, решение вопросов о доверии Правительству РФ, назначение на должности и освобождение соответствующих должностных лиц, порядок выдвижения обвинения против Президента РФ, объявление амнистии). В Регламенте Государственной Думы содержатся нормы, регулирующие внешнеполитические вопросы и международное сотрудничество, а также порядок обращения в Конституционный Суд РФ.

**Основы конституционно-правового статуса депутата Государственной Думы** во многом совпадают со статусом члена Совета Федерации. Они закреплены в соответствующих статьях Конституции, Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно Конституции депутат избирается сроком на пять лет и работает на постоянной основе. Им может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Депутат Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Он не может находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Депутат обладает неприкосновенностью (иммунитетом) в течение всего срока полномочий, не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Вопрос о лишении неприкосновенности решается Государственной Думой по представлению Председателя Следственного комитета РФ.

До принятия Конституции 1993 г. ранее действовавшие конституционно-правовые нормы, определяя статус депутатов всех уровней, закрепляли так называемый императивный мандат. Его сущность состоит в установлении такой связи депутата со своими избирателями, согласно которой депутат получает свои полномочия от избирателей, обязан исполнять их наказы, подотчетен перед избирателями и может быть отозван. Таким образом, императивный мандат устанавливает жесткую правовую связь между депутатом и избирателем, из которой вытекает обязанность депутата исполнять волю избирателей.

Действующее законодательство, определяющее статус депутата Государственной Думы, основана на доктрине свободного мандата, согласно которой избранный депутат не связан наказами своих избирателей. Депутат Государственной Думы руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, Регламентом палаты, предвыборной программой и своими убеждениями. Поэтому закон не предусматривает возможности отзыва депутата избирателями. Полномочия депутата Государственной Думы могут быть досрочно прекращены в случаях: письменного заявления депутата о сложении полномочий; избрания на другую выборную должность или назначения на иную государственную должность; поступления на государственную или муниципальную службу; утраты гражданства Российской Федерации либо приобретения гражданства иностранного государства; вступления в законную силу обвинительного приговора суда; смерти депутата либо признания безвестно отсутствующим или объявления умершим на основании решения суда.

Депутат Государственной Думы не вправе: быть депутатом иного органа, замещать иную государственную должность или должность муниципальной службы; находиться на государственной или муниципальной службе; заниматься предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; состоять членом органа управления хозяйственного общества или иной коммерческой организации.

Законодательство устанавливает материально-технические, организационные и правовые гарантии обеспечения деятельности депутата в Государственной Думе, избирательном округе. Под особой защитой находятся его социальные и трудовые права. Всем депутатам, за исключением Председателя Государственной Думы, устанавливается одинаковое ежемесячное

денежное вознаграждение в размере вознаграждения федерального министра, а также возмещаются расходы, связанные с депутатской деятельностью.

Также устанавливается юридическая ответственность за невыполнение законных требований депутатов; за неправомерное воздействие на парламентариев, членов их семей и других родственников; за посягательство на честь и достоинство депутатов; за нарушение их неприкосновенности.

#### **13.4. Законодательный процесс**

Свои важнейшие полномочия российский парламент осуществляет посредством принятия законодательных актов. Статья 105 Конституции устанавливает, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. В законодательном процессе участвуют обе палаты и глава государства. Под принятым федеральным законом по смыслу ч. 1 ст. 107 Конституции понимается закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации. Не имеет юридической силы закон, при принятии которого не был соблюден порядок его подписания и обнародования. Законодательный процесс складывается из ряда **стадий (этапов)**. Основными стадиями являются: законодательная инициатива; предварительное рассмотрение законопроектов и принятие законов Государственной Думой; рассмотрение и одобрение Советом Федерации; рассмотрение законов в согласительной комиссии при возникновении разногласий между палатами парламента; повторное рассмотрение Государственной Думой законов, отклоненных Советом Федерации; повторное рассмотрение законов, отклоненных Президентом РФ; подписание и обнародование законов Президентом РФ.

**1. Стадия реализации права законодательной инициативы.** В соответствии со ст. 104 Конституции право законодательной инициативы (т. е. права внесения в парламент проектов законов) принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации (лично или группе), депутатам Государственной Думы (также лично или группе), Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному, Верховному, Высшему Арбитражному судам РФ по вопросам их ведения. Министерства, ведомства, политические партии и иные общественные объединения, не обладающие правом законодательной инициативы, могут вносить законопроекты только посредством указанных выше субъектов законодательной инициативы.

Законопроекты вносятся в нижнюю палату парламента — Государственную Думу. При этом должно быть соблюдено правило, установленное ч. 3 ст. 104 Конституции, о том, что законопроекты по вопросам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, а также другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ.

Важнейшими условиями внесения законопроекта в Государственную Думу являются:

представление текста законопроекта;

обоснование необходимости его принятия, включающее развернутую характеристику законопроекта, его целей, места в системе законодательства, прогноза социально-экономических и иных последствий его принятия;

наличие справки о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования, а также перечня законов и иных нормативно-правовых актов, отмена, изменение, дополнение или принятие которых потребует принятия данного законопроекта;

финансово-экономическое обоснование материальных и иных затрат на реализацию законопроекта.

Право законодательной инициативы осуществляется в виде внесения законопроектов; поправок, изменений и дополнений к действующим законам; законодательных предложений о

разработке и принятии новых законов, признании законов утратившими силу; предложений о поправках и изменениях положений Конституции.

**2. Предварительное рассмотрение законопроекта.** При поступлении законопроекта Совет Государственной Думы направляет его в комитет палаты, соответствующий профилю проекта, и назначает данный комитет ответственным по законопроекту. Если законопроект направляется в несколько комитетов, Совет Государственной Думы определяет из числа этих комитетов один ответственный. Законопроекты по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ направляются каждому из субъектов для дачи предложений и замечаний. Для работы над законопроектами комитеты могут создавать рабочие группы. В состав этих групп могут быть включены депутаты, представители субъекта законодательной инициативы, представители органов государственной власти, общественных объединений, ученые-специалисты и др.

**3. Рассмотрение законопроекта в Государственной Думе.** В Регламенте Государственной Думы закреплена практика рассмотрения проектов законодательных актов в три чтения, если палата, применительно к конкретному законопроекту, не приняла другого решения или если другой порядок не установлен законодательством (например, для закона о бюджете).

**Первое чтение** проводится в палате при поступлении законопроекта и сводится в основном к обсуждению депутатами целесообразности принятия закона по данному вопросу, основных положений законопроекта, его концепции и общей оценке.

Само обсуждение начинается с доклада представителя субъекта права законодательной инициативы, затем с содокладом выступает представитель ответственного комитета (комиссии) Государственной Думы. В ходе первого чтения могут быть заслушаны замечания и предложения по законопроекту от фракций, отдельных депутатов Думы, представителей Президента РФ и Правительства РФ в парламенте, а также других лиц, в том числе и специалистов, приглашенных для участия в обсуждении законопроекта.

В результате обсуждения Государственная Дума вправе принять одно из следующих решений:

- одобрить законопроект и продолжить работу над ним с учетом высказанных замечаний и предложений либо отклонить его;

- принять закон в первом чтении;

- направить законопроект на всенародное обсуждение в соответствии с Федеральным законом о референдуме.

Каждое из указанных решений считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Если необходимое число голосов не набрано, проект считается отклоненным без дополнительного голосования.

В случае принятия решения о продолжении работы над законопроектом Государственная Дума обычно устанавливает срок подачи поправок к законопроекту и определяет время вынесения его на следующее, второе, чтение. Правом внесения поправок обладают все указанные выше субъекты законодательной инициативы. Изучением и обобщением поступающих поправок занимается ответственный комитет Государственной Думы, который направляет законопроект с учтенными в нем поправками инициатору законопроекта для рассмотрения во втором чтении. Одновременно законопроект направляется и всем депутатам Государственной Думы. Для решения вопроса о вынесении законопроекта на второе чтение ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы: проект постановления Думы по законопроекту; таблицу поправок, рекомендуемых к принятию и к отклонению; текст проекта с учетом рекомендуемых поправок; заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Второе чтение начинается с доклада представителя ответственного комитета Государственной Думы. Он сообщает депутатам результаты рассмотрения законопроекта в комитете и работы с поступившими поправками. Затем выступают представитель инициатора законопроекта, а при необходимости, представители Президента РФ и Правительства РФ в



парламенте страны. В прениях по законопроекту могут участвовать и депутаты Государственной Думы. При этом основное внимание уделяется рассмотрению поправок, включенных ответственным комитетом Государственной Думы в текст законопроекта. Решения о принятии поправок к проекту федерального закона принимаются большинством голосов от общего числа депутатов, а к проекту федерального конституционного закона — не менее чем  $\frac{2}{3}$  голосов от общего числа депутатов. При одобрении поправок на голосование ставится вопрос о принятии законопроекта во втором чтении и подготовке его к последнему, третьему, чтению. Если законопроект не был принят за основу, то на голосование может быть поставлен вопрос о продолжении обсуждения или даже об отклонении законопроекта.

Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет Государственной Думы для окончательной доработки его текста. По завершении такой работы законопроект в течение семи дней представляется в Совет Государственной Думы для рассмотрения его палатой в третьем чтении.

Суть третьего чтения состоит в принятии закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускаются внесение в него поправок и возвращение к обсуждению в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. В исключительных случаях по требованию большинства депутатов путем голосования может быть принято решение о возвращении к процедуре второго чтения. Если законопроект не принят Государственной Думой в третьем чтении, он дальнейшему рассмотрению не подлежит. С учетом того, что Конституция РФ предусматривает принятие **федеральных законов** (по вопросам, указанным в ст. 3, 25, 37, 41, 49, 50 и других Конституции РФ), а также **федеральных конституционных законов** (ст. 56, 65, 66, 70, 118, 128), порядок их принятия в соответствии с Конституцией и Регламентом Государственной Думы существенно отличаются. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Федеральный конституционный закон, а также закон Российской Федерации о поправках к Конституции считаются одобренными, если за них проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятые Государственной Думой законы с соответствующими постановлениями и стенограммами заседаний Думы, заключениями Правительства РФ и другими материалами в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

**4. Рассмотрение и одобрение принятого закона Советом Федерации.** Поступивший в Совет Федерации закон в срок, не превышающий 48 часов, направляется всем членам Совета Федерации. Комитет, ответственный за рассмотрение закона, определяется Председателем Совета Федерации или по его поручению — заместителем. Члены Совета Федерации вправе организовать обсуждение закона в субъектах РФ и при наличии замечаний направляют их в соответствующий комитет.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы (ст. 106 Конституции) 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.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ рассмотрение законов по указанным вопросам должно начаться не позднее 14 дней после их передачи в Совет Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты. Следует отметить, что принятый нижней палатой парламента закон известен Совету Федерации. Дело в том, что после первого чтения законопроект дорабатывается не только в комитетах и комиссиях Государственной Думы, но и передается для рассмотрения в соответствующие комитеты и

комиссии Совета Федерации. В соответствии со ст. 105 Конституции федеральный закон считается принятым также в том случае, если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации обе палаты парламента могут создать согласительную комиссию из числа своих членов для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. При несогласии Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Думы.

Принятый в указанном порядке федеральный закон Председатель Государственной Думы в течение пяти дней направляет Президенту РФ для подписания и обнародования, одновременно уведомляя об этом Председателя Совета Федерации.

Несколько иной порядок предусмотрен Конституцией (ст. 108) и Регламентом Совета Федерации для одобрения федеральных конституционных законов. Они считаются принятыми, если одобрены большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

**5. Подписание Президентом закона и его обнародование.** Конституция РФ (ст. 107) устанавливает, что принятый **федеральный закон** в течение пяти дней должен быть направлен Президенту РФ для подписания и обнародования. Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если он в течение этого срока отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают данный закон.

Порядок повторного рассмотрения закона Государственной Думой регулируется гл. 15 Регламента Государственной Думы. Закон передается Советом Думы в ответственный комитет, который рассматривает его в течение 10 дней и готовит проект постановления, в котором предлагается: принять закон в редакции, предложенной Президентом РФ; снять закон с дальнейшего рассмотрения; принять закон с учетом предложений Президента РФ; создать согласительную комиссию; одобрить закон в ранее принятой редакции. Вопрос о повторном рассмотрении закона рассматривается в первоочередном порядке. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Принятый обеими палатами парламента РФ **федеральный конституционный закон** подлежит безусловному подписанию Президентом РФ в течение 14 дней и обнародованию.

**Порядок обнародования нормативных актов парламента** установлен 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». В соответствии с этим Законом федеральные конституционные и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней со дня их подписания Президентом РФ. Официальным опубликованием признается первая публикация полного текста законов в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Федеральные законы могут быть также опубликованы в иных печатных изданиях, обнародованы по телевидению и радио. Это прежде всего касается федеральных законов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Федеральные законы **вступают в силу** на всей территории РФ одновременно по истечении 10 дней со дня официального опубликования, если в самом законе не установлен другой срок введения его в действие.

Следует иметь в виду, что Федеральное Собрание вправе вносить поправки к гл. 3—8 Конституции РФ в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона с той лишь разницей, что поправки к Конституции вступают в силу после их одобрения

органами законодательной власти — не менее двух третей субъектов РФ (ст. 136 Конституции РФ).

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» поправки, в смысле этой статьи, принимаются в форме особого правового акта — закона РФ о поправке к Конституции.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Определите понятие «правовой статус Федерального Собрания».
2. Какова внутренняя структура российского парламента?
3. Назовите основные полномочия Совета Федерации и Государственной Думы.
4. Каков порядок разрешения противоречий между Государственной Думой и Президентом РФ по поводу кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ?
5. Назовите основные стадии (этапы) законодательного процесса, дайте характеристику каждого из них.
6. Укажите, в каких изданиях официально публикуются федеральные законы.

### Глава 14

## ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 14.1. Место Правительства РФ в системе органов государственной власти

Конституционно-правовой статус, место Правительства РФ в системе органов государственной власти установлены Конституцией РФ (гл. 1, 6), а также Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее — Закон о Правительстве РФ). В основе этого статуса лежат положения ст. 10 Конституции, закрепляющей принцип разделения властей, самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Согласно ст. 11 Конституции Правительство РФ является одним из органов (наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием и судами), осуществляющим государственную власть в Российской Федерации. Это положение конкретизировано в ст. 110 Конституции, которая устанавливает, что исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ.

Являясь высшим исполнительным органом государственной власти, Правительство РФ в пределах своей компетенции организует исполнение Конституции, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ. Оно осуществляет контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ требований Конституции и федеральных законов, а также принимает меры по устранению нарушений законодательства.

Анализируя место Правительства РФ в системе органов государственной власти, следует учитывать положения Конституции, согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Статья 78 Конституции РФ предусматривает возможность по взаимному соглашению передачи части своих полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.

По ранее действовавшему законодательству Президент РФ как высшее должностное лицо возглавлял исполнительную власть. Конституция 1993 г. выводит его из исполнительной власти, хотя по характеру полномочий можно сделать вывод об особой роли Президента РФ в

формировании и деятельности Правительства РФ. Он назначает (с согласия Государственной Думы) и смещает Председателя Правительства РФ, единолично своими указами назначает и смещает членов Правительства РФ, непосредственно руководит деятельностью ряда министерств (обороны, иностранных дел и др.). В своих Указах, обязательных для исполнения Правительством РФ, Президент РФ определяет структуру исполнительной власти, вносит в нее изменения. Президент РФ вправе председательствовать в заседаниях Правительства РФ, которое подотчетно и подконтрольно ему.

В Конституции установлены основы взаимоотношений Правительства РФ и Федерального Собрания. Государственная Дума дает согласие на назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ. Дума может выразить недоверие Правительству РФ путем принятия соответствующего постановления большинством голосов от общего числа депутатов. Если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу. В свою очередь, согласно ч. 4 ст. 117 Конституции, Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии

Правительству РФ и, если Дума в доверии отказывает, Президент РФ в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы. В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ.

#### 14.2. Состав и порядок формирования Правительства РФ

Правительство РФ и состоит из Председателя, его заместителей, а также федеральных министров (ст. 110 Конституции РФ). Такая конституционная формулировка ограничивает состав должностных лиц, входящих в Правительство. Необходимо иметь в виду, что понятие «федеральный министр» относится не только к лицам, руководящим такими центральными органами исполнительной власти, как министерство, но и к лицам, возглавляющим государственные комитеты, федеральные службы и т.д.

Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией, федеральными законами и указами Президента РФ определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу. Он назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. При этом Конституция РФ (ст. 111) устанавливает следующие правила назначения Председателя Правительства РФ.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после его вступления в должность, либо после отставки Правительства РФ или в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре; в случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает ее новые выборы.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 1 декабря 1998 г. № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» указал, что положение о трехкратном отклонении представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой означает, что Президент РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Право Президента РФ предлагать ту или иную кандидатуру и представить ее на одобрение и право Думы решать вопрос о согласии на назначение должны реализовываться с учетом конституционных требований о согласованном функционировании и взаимодействии участников этого процесса.

Первые заместители, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Часть 1 ст. 112 Конституции устанавливает, что Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В случае их одобрения издается специальный Указ Президента РФ по этому вопросу. Так, Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» установлено, что Председатель Правительства РФ имеет восемь заместителей, в том числе двух первых. В Указе содержится перечень федеральных министерств.

В Законе о Правительстве РФ особо выделены те федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, что подтверждает непосредственное участие главы государства в организации и функционировании исполнительной власти.

В соответствии со ст. 29 Закона о Правительстве РФ для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации. Его заседания проводятся по мере необходимости. Решения Президиума принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума, не должны противоречить актам Правительства. Решение Президиума может быть отменено Правительством.

Законодательством установлены ограничения статуса членов Правительства РФ. Они не вправе: быть членами Совета Федерации или депутатами Государственной Думы; занимать другие должности в органах государственной власти или местного самоуправления; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; быть поверенными или представителями по делам третьих лиц; использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового обеспечения; получать гонорары за выступления и публикации в качестве члена Правительства РФ и др.

Законом о Правительстве РФ установлено, что Правительство РФ является коллегиальным органом, все решения его принимаются коллегиально и, следовательно, члены Правительства несут коллективную ответственность за свою деятельность, что не исключает персональной ответственности.

Правительство РФ прекращает свои полномочия в следующих установленных Конституцией (ст. 116, 117 Конституции РФ) случаях:

- вступления в должность вновь избранного Президента России; принятия Президентом РФ отставки Правительства РФ по инициативе последнего;
- принятия Президентом РФ решения об отставке Правительства РФ по собственной инициативе.

Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом России после вступления его в должность, т.е. после принесения им присяги. По этому поводу Правительство РФ принимает заявление, которое направляет в адрес вновь избранного Президента РФ Председатель Правительства РФ. Только после этого вновь избранный глава Российского государства решает вопрос о назначении Председателя Правительства РФ, а затем — по предложению назначенного Председателя Правительства РФ — членов Правительства РФ.

Правительство РФ может также прекратить свою деятельность в случае, если Государственная Дума выражает ему недоверие и Президент РФ соглашается с этим решением. В такой ситуации Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ и предпринимает меры для формирования его нового состава.

В соответствии с Конституцией (ч. 3 ст. 117) Президент РФ вправе не согласиться с мнением Государственной Думы и Правительство РФ будет продолжать свою работу в прежнем составе. Если же Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит

недоверие Правительству РФ, Президент РФ обязан объявить об отставке Правительства РФ либо распустить Государственную Думу.

Конституция РФ (ч. 4 ст. 117) предусматривает возможность постановки Председателем Правительства РФ вопроса перед Государственной Думой 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. Следует, однако, иметь в виду, что на основании ст. 109 Конституции Государственная Дума не может быть распущена в случае выражения недоверия Правительству РФ в течение года после ее избрания.

Во всех случаях отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. Это свидетельствует о важности правительственных полномочий, требующих непрерывного их осуществления.

#### 14.3. Полномочия Правительства РФ

Полномочия Правительства РФ установлены Конституцией, Законом о Правительстве РФ, рядом федеральных законов и указов Президента РФ. В ст. 113 Конституции РФ отдельно закрепляются основы полномочий Председателя Правительства РФ, который определяет основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Среди основных полномочий Правительства РФ Конституция (ст. 114) называет:

- разработку и представление Государственной Думе проекта федерального бюджета и обеспечение его исполнения после одобрения Федеральным Собранием; представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета;

- обеспечение проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществление управления федеральной собственностью;

- осуществление мер по обеспечению государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Эти конституционные полномочия Правительства РФ конкретизируются и дополняются в федеральных законах и указах Президента РФ.

В области экономики Правительство РФ осуществляет руководство и регулирование всей экономической деятельности; обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности; прогнозирует и разрабатывает основные направления социально-экономического развития; разрабатывает структурную и инвестиционную политику; осуществляет управление федеральной собственностью; реализует политику международного экономического сотрудничества и др.

В бюджетной и финансовой области Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Федеральному Собранию проект федерального бюджета и отчет о его исполнении; разрабатывает и руководит реализацией налоговой политики; регулирует рынок ценных бумаг; осуществляет валютное регулирование и валютный контроль; разрабатывает и осуществляет единую политику цен и др.

В области социальной Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию социальных прав граждан; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает единую государственную миграционную политику; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия; содействует решению проблем семьи, материнства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма и др.

Правительство РФ обладает значительными полномочиями по реализации своей конституционной обязанности принимать меры по обеспечению обороны страны. Так, Закон об обороне возлагает на Правительство РФ:

- осуществляет меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов;

- руководство деятельностью по вопросам обороны подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти;

- организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой по их заказам;

- организует разработку и выполнение государственных программ вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;

- определяет порядок выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, а также собственниками транспортных средств военно-транспортной обязанности, подготовки граждан Российской Федерации к военной службе, воинского учета, призыва на военную службу и альтернативную гражданскую службу, проведения военных сборов;

- утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, а также перечень военно-учетных специальностей;

- определяет организацию, задачи и осуществляет общее планирование гражданской и территориальной обороны;

- ведет международные переговоры по вопросам военного сотрудничества и заключает соответствующие межправительственные соглашения и др.

В области внешней политики Правительство РФ осуществляет меры по реализации ее основных направлений; обеспечивает представительство в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своей компетенции заключает международные договоры; обеспечивает исполнение обязательств России по международным договорам и соглашениям; защищает законные права и интересы граждан Российской Федерации за рубежом; осуществляет регулирование и организацию внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества.

В области законотворческой деятельности Правительство РФ обладает правом законодательной инициативы, которое реализует путем внесения законопроектов в Федеральное Собрание. Согласно ч. 3 ст. 104 Конституции РФ при рассмотрении законопроектов о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, обязательно наличие заключения Правительства РФ. Порядок законопроектной деятельности регулируется постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации».

Правительство РФ обладает правом нормотворческой деятельности. В соответствии с Конституцией (ст. 115) оно издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты Правительства РФ обязательны к исполнению на всей территории России.

Акты Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» в течение 10 дней со дня их подписания. Они могут быть отменены Президентом РФ в случае противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

Многогранную деятельность Правительства РФ обеспечивает его рабочий орган — Аппарат Правительства РФ, осуществляющий свою работу в тесном взаимодействии с Администрацией Президента РФ.

#### 14.4. Система и компетенция министерств и ведомств

К федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим руководство соответствующими отраслями государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни России, относятся прежде всего федеральные министерства. Структура (перечень) федеральных министерств утверждается Президентом РФ. Он же назначает федеральных министров и освобождает их от должности по предложению Председателя Правительства РФ.

Организация и порядок деятельности федеральных министров регулируются Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Законом о Правительстве РФ. Федеральные министерства руководят порученными им отраслями управления на всей территории России непосредственно либо через создаваемые ими органы (главные управления, департаменты и т.п.). В пределах своих полномочий они наделены правом издавать акты на основе и во исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и постановлений

Правительства РФ. Федеральные министры издают приказы, инструкции и указания. Эти акты носят подзаконный характер и могут быть отменены Правительством РФ.

Федеральные министерства осуществляют свою деятельность на основе сочетания единоначалия и коллегиальности. В каждом министерстве создается коллегия в составе федерального министра (председателя коллегии), его заместителей и других руководящих работников министерства. Министры руководят деятельностью министерств на основе единоначалия и несут персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач. По представлению министра Правительство РФ назначает заместителей министра.

По своему статусу и порядку подчиненности министерства делятся на две группы: напрямую подчиненные Президенту РФ (обороны, иностранных дел и др.) и непосредственно подчиненные Правительству РФ.

**Федеральные службы**, а также российские **агентства**, федеральные надзоры и иные федеральные органы исполнительной власти формируются с целью реализации определенных функций государства.

В каждой службе или в агентстве создается коллегия в составе: руководителя службы, его заместителей и других руководящих работников службы (агентства). В пределах своих полномочий руководители соответствующих служб (агентств) издают подзаконные нормативные акты: постановления, приказы и инструкции.

Структура и полномочия всех федеральных органов исполнительной власти призваны обеспечить осуществление многообразных задач по реализации норм Конституции, федеральных законов и указов Президента РФ.

##### *Контрольные вопросы и задания*

1. Назовите структуру и порядок формирования Правительства РФ.
2. Каковы основания и порядок прекращения полномочий Правительства РФ?
3. Перечислите основные полномочия Правительства РФ.
4. Каковы полномочия Правительства РФ в основных областях его деятельности?

### **Глава 15 ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **15.1. Конституционно-правовые основы статуса органов государственной власти в субъектах РФ**

Российская Федерация является демократическим федеральным правовым государством с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции). В Конституции содержатся основные



принципиальные положения, определяющие систему и статус органов государственной власти субъектов РФ. Благодаря этому достигается единство государственной власти на всей территории России. Особо важное значение имеют положения, закрепляющие основы конституционного строя, которые обязательны для всех субъектов. Государственная власть в субъектах РФ создается и функционирует на основе принципов демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; народовластие; верховенство Конституции и федеральных законов, целостность и неприкосновенность территории России; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов; равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; осуществление государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебных властей; признание светского характера государства.

Статья 11 Конституции РФ, устанавливая органы, посредством которых осуществляется государственная власть, подчеркивает в ч. 2, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ определяется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами.

Статья 77 Конституции, развивая положение ч. 2 ст. 11, предусматривает, что система органов государственной власти определяется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральными законами. Таким законом является Закон об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ.

В соответствии со ст. 1 этого Закона деятельность органов государственной власти субъектов Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами: государственная и территориальная целостность РФ; распространение суверенитета РФ на всю ее территорию; верховенство Конституции РФ и федеральных законов; единство системы государственной власти; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти или должностного лица; разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ; самостоятельное осуществление полномочий органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления.

Систему органов государственной власти субъектов РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти; высший исполнительный орган государственной власти; иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта. Для правового регулирования формирования и деятельности системы органов власти субъектов важное значение имеют Постановления Конституционного Суда РФ по сложным вопросам: установления их компетенции; определения схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей в субъектах; о порядке избрания главы исполнительной власти; об утверждении структуры администрации (например, Постановление от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»); о системе высших и территориальных органов исполнительной власти в субъектах; о территориальном устройстве власти (Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республики"»); о сроках полномочий представительных органов в субъектах и правовом регулировании их формирования (Постановление от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2

марта 1996 г. № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов законодательного собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов законодательного собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года)» и др.

Важной новеллой для российского законодательства является установление в Законе об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ ответственности органов государственной власти субъектов РФ. В соответствии со ст. 3.1 этого Закона органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных законов, а также обеспечивают соответствие своих конституций и других нормативно-правовых актов федеральному законодательству. В случае принятия органами власти субъектов РФ актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности России и ее обороноспособности, единству экономического и правового пространства, органы субъектов несут ответственность в соответствии с Конституцией РФ и другими законодательными актами.

Для определения статуса органов государственной власти субъектов РФ важное значение имеют положения ст. 85 Конституции РФ, устанавливающие, что Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами власти РФ и субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Президент РФ наделен правом представлять кандидатуры глав исполнительной власти субъектов РФ с последующим их утверждением представительными органами власти субъектов РФ. Кроме того, Президент РФ наделен правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Конституции (уставы) субъектов РФ закрепили систему органов государственной власти в разделах, посвященных основам конституционного строя. В эту систему входят: глава государства республики (президент); губернатор — высшее должностное лицо, глава исполнительной власти в других субъектах; законодательный (представительный) орган власти (с различными названиями); правительство (кабинет, администрация); судебные органы (в том числе конституционные или уставные суды в некоторых субъектах).

## **15.2. Органы законодательной (представительной) власти в субъектах РФ**

Законодательные органы субъектов РФ являются постоянно действующими высшими и единственными органами законодательной власти в субъектах. Наименование этих органов, их структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций. В республиках — это Народное Собрание, Государственный Совет, Государственное Собрание, Законодательное Собрание и т. д. В некоторых республиках законодательные органы названы с учетом национальной терминологии (Народный Хурал — в Бурятии, Верховный Хурал — в Тыве и др.). В других видах субъектов РФ законодательные органы именуются «Дума», «Законодательное Собрание», «Собрание депутатов» и т. д.

Все эти представительные органы избираются гражданами России, проживающими на территории субъекта и обладающими активным избирательным правом, путем всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании. Законодательство субъектов устанавливает возраст для избрания депутатов (как правило, — 21 год). Срок полномочий, как правило, составляет 4—5 лет. Различна и численность депутатов: от 130 (в Татарстане) до 27 (в Калмыкии).

Каждый субъект РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами самостоятельно определяет статус законодательного (представительного) органа. Основы этого

статуса едины и закреплены в Законе об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ.

К числу основных полномочий законодательных органов этот Закон относит: принятие конституции субъекта и поправок к ней, а также уставов и поправок к ним; законодательное регулирование по предметам ведения субъекта и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах их полномочий; утверждение бюджета и отчета о его исполнении, представленных высшим должностным лицом субъекта или руководителем высшего исполнительного органа государственной власти; установление основ организации и деятельности законодательного органа; определение порядка проведения выборов в органы местного самоуправления; утверждение программ социально-экономического развития субъекта; установление налогов и сборов, порядка их взимания в рамках своей компетенции; установление порядка образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов и утверждение отчетов о расходовании их средств; установление порядка управления и распоряжения собственностью субъекта; утверждение заключения и расторжения договоров субъекта; установление порядка назначения и проведения референдума; установление порядка проведения выборов в законодательный орган и высшего должностного лица (руководителя высшего и исполнительного органа); установление административно-территориального устройства; утверждение схемы управления субъектом и структуры его высшего исполнительного органа государственной власти и др.

Законодательный (представительный) орган субъекта назначает и освобождает от должности отдельных лиц и дает согласие на назначение в случаях, предусмотренных законодательством; определяет дату выборов и назначает референдум; в установленном порядке решает вопрос о недоверии (доверии) соответствующим должностным лицам; утверждает соглашение об изменении границ субъекта; назначает на должность судей конституционного (уставного) суда субъекта; осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов и бюджета субъекта; обладает правом законодательной инициативы; может обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ.

Полномочия законодательных (представительных) органов исполнительной власти субъекта РФ реализуются ими путем принятия законов и постановлений, которые обнародуются высшим должностным лицом субъекта. В случае отклонения закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Законом об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ закреплены основания и порядок досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа, если: орган принял решение о самороспуске; роспуск осуществлен высшим должностным лицом в установленном порядке; вступило в силу решение соответствующего суда о неправомерности данного состава депутатов. Высшее должностное лицо вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа в случае принятия этим органом нормативно-правового акта, противоречащего Конституции РФ или федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения, если такие противоречия установлены судом, а законодательный орган субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения либо уклоняется от принятия мер по исполнению решений суда и при этом нарушены права и свободы человека и гражданина, права и интересы юридических лиц. В таком случае Президент РФ выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ в форме указа. Если в течение трех месяцев после предупреждения решение суда не исполнено, Президент РФ вносит в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ, который Дума обязана рассмотреть в течение двух месяцев.

В данном Законе установлены также основы правового статуса депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ. В частности, депутаты могут осуществлять свои полномочия как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности; депутат не может быть депутатом Государственной Думы,

судьей, занимать иные государственные должности в Российской Федерации и в субъекте РФ. Законом предусмотрены гарантии неприкосновенности депутата, который не может быть привлечен к уголовной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия законодательного органа. Вопрос о лишении депутата неприкосновенности решается по представлению руководителем следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ.

### **15.3. Органы исполнительной власти в субъектах РФ**

В соответствии с Конституцией (п. 2 ст. 77) **органы исполнительной власти** субъектов РФ входят в единую систему исполнительной власти федеративного государства.

В субъекте РФ устанавливается своя система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа субъекта. В одних республиках эту систему возглавляет президент (глава) республики, в других — правительство или его глава, в третьих — губернатор, глава администрации, мэр и др.

**Наименования** высших исполнительных органов государственной власти устанавливаются законодательством субъекта РФ с учетом исторических условий и национальных традиций. Так, в Адыгее, Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии — Алании и Тыве орган исполнительной власти республики называется Правительством; в Кабардино-Балкарии — Кабинетом министров — Правительством; в Татарстане и Башкортостане — Кабинетом министров. Главы региональных органов исполнительной власти также имеют различные названия: губернатор и глава правительства — в Ленинградской области и Ставропольском крае; губернатор и глава администрации области — в Иркутской области; глава администрации — в Липецкой, Новгородской и других областях.

Законом об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ закреплены основы статуса высшего должностного лица субъекта независимо от того, к какому виду субъектов он принадлежит (республика, область и т.д.). Он избирается представительным (законодательным) органом субъекта. Кандидатуру для избрания вносит Президент РФ. Им может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта пассивным избирательным правом. Высшее должностное лицо не может быть одновременно депутатом законодательного органа или органа местного самоуправления, не может заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Высшее должностное лицо (президент, глава правительства, губернатор и т.д.) субъекта РФ избирается на эту должность не более двух сроков подряд и осуществляет следующие полномочия: представляет субъект во взаимоотношениях с федеральными органами власти; подписывает договоры и соглашения от имени субъекта; обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, отклоняет законы; формирует высший исполнительный орган государственной власти; вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа и участвовать в его работе с правом совещательного голоса; вправе обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ, а также в конституционный (уставной) суд субъекта.

Полномочия высшего должностного лица прекращаются досрочно в случаях: его смерти; отставки в связи с выражением ему недоверия; отставки «о собственному желанию»; отрешения от должности Президентом РФ; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; утраты гражданства Российской Федерации.

В соответствии с республиканскими конституциями и законами о правительстве в состав правительства входят: председатель (премьер-министр), его заместители, министры, председатели государственных комитетов и руководители иных республиканских ведомств. В

большинстве республик председатель правительства назначается президентом с согласия парламента, а его заместители и другие члены правительства — президентом республики по предложению вновь назначенного председателя правительства. В ряде республик не предусмотрено создание правительства. Так, в Республике Калмыкия президент сам определяет структуру органов исполнительной власти, назначает и освобождает от должности министров и руководителей других органов исполнительной власти, а в Республике Саха (Якутия) функции правительства осуществляют президент и его аппарат. В Татарстане и Тыве правительство непосредственно подчиняется президенту, поскольку там нет должности председателя правительства.

Органы исполнительной власти субъектов обладают обширной компетенцией, которая определяется конституциями и законами о правительствах и, в целом, сходна с полномочиями Правительства РФ с учетом, конечно, масштабов деятельности.

К основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти, независимо от вида субъекта, относятся: разработка и осуществление комплексного социально-экономического развития субъекта; проведение единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии; меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; разработка проектов бюджета и обеспечение его исполнения; управление и распоряжение собственностью субъекта и др.

В ряде республик компетенция правительства определяется в так называемом «негативном порядке». Например, конституция Республики Татарстан устанавливает правило, в соответствии с которым правительство вправе решать все вопросы государственного управления, если они не входят в компетенцию президента Татарстана. Но в любом случае правительство республики — субъекта РФ — является важным инструментом реализации решений законодательного (представительного) органа государственной власти и актов президента (главы) республики.

Иначе формируются органы исполнительной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Здесь важную роль играет глава администрации (губернатор), который формирует администрацию (правительство) и руководит всеми органами исполнительной власти на территории соответствующего субъекта РФ.

Глава администрации (губернатор) края, области, города федерального значения и автономного образования является **высшим должностным лицом субъекта**. Он может быть освобожден от должности в случае письменного заявления об отставке, утраты гражданства Российской Федерации, вступления в законную силу в отношении него обвинительного приговора суда, признания его недееспособным по решению суда и др.

В соответствии с уставами краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов **к полномочиям губернатора (главы администрации)** относятся:

- представление интересов соответствующего субъекта в федеральных органах государственной власти;

- разработка и представление на утверждение законодательного (представительного) органа власти субъекта проекта бюджета и обеспечение его исполнения;

- организация взаимодействия с органами местного самоуправления.

По вопросам своей компетенции губернатор (глава администрации) издает постановления и распоряжения, которые вступают в силу с момента их опубликования, если иное не установлено в самом акте. Постановления и распоряжения губернатора (главы администрации) обязательны на территории соответствующего субъекта РФ.

Формируемые губернатором (главой администрации) правительства могут включать в себя различные **отраслевые органы государственного управления субъекта**. Среди них, как правило, департаменты (комитеты, отделы) по управлению краевым (областным и т.д.)

имуществом, по строительству, труду и занятости, финансам, образованию, науке и культуре, социальному обеспечению и др.

В системе отраслевых органов исполнительной власти регионов обязательно создаются управления внутренних дел, юстиции, государственно-правовые отделы, секторы писем и обращений граждан, приемные и службы юрисконсультов при главе администрации.

Законодательством регулируются также взаимоотношения законодательного (представительного) органа власти субъекта, его высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа власти) и органов исполнительной власти. В основе этих взаимоотношений лежат принцип разделения властей и самостоятельное осуществление полномочий. В Законе об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ подробно регламентируются отношения, возникающие в процессе законотворческой работы, формирования исполнительных органов, согласования вопросов назначения должностных лиц и др.

Споры между законодательными (представительными) органами власти субъекта и высшим исполнительным органом власти по вопросам осуществления их полномочий разрешаются в соответствии с согласительными процедурами либо в судебном порядке. В целях обеспечения законности в деятельности органов государственной власти субъектов РФ впервые в истории нашего законодательства Закон об организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ установил виды, основания и порядок привлечения к ответственности органов и должностных лиц как законодательной, так и исполнительной власти, вплоть до роспуска законодательного органа и отрешения высшего должностного лица субъекта РФ указом Президента РФ.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Каковы система и принципы организации органов государственной власти субъектов РФ?
2. Назовите основные полномочия президента как главы субъекта РФ.
3. Укажите основные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.
4. Каковы виды органов исполнительной власти в субъектах РФ?
5. Перечислите основные полномочия глав администрации субъектов РФ.
6. Каковы взаимоотношения главы администрации с законодательными (представительными) органами власти соответствующего края, области, города федерального значения, автономного образования?

## **Глава 16**

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

### **16.1. Система и принципы деятельности органов правосудия**

В соответствии с основами конституционного строя РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власти, органы которых являются самостоятельными.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная система РФ устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Закон о судебной системе), Федеральным конституционным законом от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов не допускается (ст. 118 Конституции).

Согласно Закону о судебной системе в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ, составляющие единую судебную систему России.

К федеральным судам относятся: Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды; военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший

Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов, мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ.

В гл. 7 Конституции РФ закреплены основы правового статуса судей, единые для всех органов правосудия. Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям.

Судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ в порядке, установленном федеральным законом (ст. 128 Конституции).

В Конституции РФ содержатся и другие положения, закрепляющие основы статуса судей, одновременно являющиеся принципами правосудия.

Суды независимы и подчиняются только Конституции РФ и Закону о судебной системе. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом (ст. 120 Конституции).

В Конституции РФ закреплён принцип несменяемости судей. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке, определяемом Законом о судебной системе (ст. 121 Конституции).

Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. В случаях, предусмотренных Законом о судебной системе, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей (ст. 123 Конституции).

Финансирование федеральных и мировых судов производится из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (ст. 124 Конституции).

Ряд принципиальных положений, относящихся к осуществлению правосудия в области защиты прав человека, содержится в нормах гл. 2 Конституции «Права и свободы человека и гражданина». К их числу можно отнести:

равенство всех перед законом и судом (ст. 19);

право на жизнь и исключительный характер смертной казни (ст. 20);

охрану достоинства личности и запрет на пытки, насилие, жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение или наказание (ст. 21);

право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); неприкосновенности жилища (ст. 25); охраны права частной собственности (ст. 35); государственной защиты прав и свобод (ст. 45); судебной защиты прав и свобод (ст. 46);

право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47);

право на гарантированную квалифицированную юридическую помощь (ст. 48);

право на помощь адвоката с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ст. 48);

презумпцию невиновности (ст. 49);

запрет на повторное осуждение за одно и то же преступление; запрет на использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона; право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также право на помилование или смягчение наказания (ст. 50);

положения о том, что никто не обязан свидетельствовать против самого себя, супруга и близких родственников (ст. 51);

право потерпевших на защиту от преступлений и злоупотреблений властью и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52);

право на возмещение вреда (ст. 53);

запрет обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (ст. 54) и др.

Конституционные положения развиты и закреплены в Законе о судебной системе. В нем закреплено единство судебной системы, которое обеспечивается: установлением ее Конституцией РФ и указанным Законом; соблюдением всеми судами и мировыми судьями правил судопроизводства; применением всеми судами Конституции, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров России, законодательства субъектов РФ; признанием обязательности исполнения на всей территории РФ судебных постановлений, вступивших в законную силу; законодательным закреплением единства статуса судей; финансированием федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Основными принципами организации и деятельности судебной системы являются: самостоятельность судов и независимость судей; обязательность судебных постановлений; равенство всех перед законом и судом; участие граждан в осуществлении правосудия; гласность в деятельности судов.

Законом о судебной системе установлены основы единого статуса судей; порядок наделения их полномочиями; принципы несменяемости и неприкосновенности судей; порядок создания и упразднения судов; основы статуса отдельных звеньев судебной системы и др.

Председатели и заместители председателей судов назначаются на должность сроком на шесть лет. Одно и то же лицо может быть назначено на эти должности в одном и том же суде неоднократно, но не более двух раз подряд. Отбор кандидатов в судьи осуществляется на конкурсной основе. Предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда — 70 лет.

Значительные изменения были внесены в Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Установлены новые более сложные требования для назначения судей; закреплены медицинские параметры для претендентов на должность судьи; определена процедура отбора и назначения; установлен порядок наделения и прекращения полномочий председателей и заместителей председателей судов и круг этих полномочий. Важное значение имеют положения данного Закона, регламентирующие вопросы дисциплинарной ответственности судей и их неприкосновенности.

Подробно вопросы организации и деятельности судов общей юрисдикции, арбитражных судов, мировых судей будут рассмотрены при изложении других юридических дисциплин. Предметом нашего рассмотрения будут только вопросы деятельности Конституционного Суда РФ.

## **16.2. Правовой статус Конституционного Суда РФ**

Один из высших федеральных органов судебной власти — Конституционный Суд РФ является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.



Судебный конституционный контроль — важный элемент системы разделения властей. В одних государствах конституционный контроль возложен на общую судебную систему (например, в США, Канаде, Японии), в других (например, в Австрии, ФРГ, Италии) — на конституционные суды.

В СССР до конца 1980-х гг. идея конституционного судебного контроля отвергалась ввиду отсутствия конституционного принципа разделения властей. В 1988 г. был создан Комитет конституционного надзора СССР, который являлся скорее парламентским, нежели судебным органом. Он имел ограниченную компетенцию, был наделен правом лишь приостанавливать, а не отменять признанные им неконституционными правовые акты, за исключением актов, нарушающих основные права и свободы человека.

В декабре 1990 г. в Российской Федерации был учрежден Конституционный Суд как специализированный орган судебного конституционного контроля. Порядок его формирования и компетенция регламентировались Законом РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В связи с принятием Конституции 1993 г., установившей в ст. 125 новые положения, регламентирующие организацию и основы полномочий Конституционного Суда РФ, 21 июля 1994 г. был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Конституционном Суде).

Государственные органы и должностные лица обязаны приводить законы и иные нормативные акты в соответствие с Конституцией в связи с решениями Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд состоит из 19 судей, назначаемых на должность Советом Федерации тайным голосованием по представлению Президента РФ. Назначенным на должность судьи считается лицо, получившее при голосовании большинство от общего числа членов Совета Федерации.

Судьей Конституционного Суда РФ может быть назначен только гражданин Российской Федерации, достигший ко дню назначения возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Предельный возраст пребывания в этой должности — 70 лет. Судья Конституционного суда РФ несменяем.

Федеральным конституционным законом от 2 июня 2009 г. № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» были внесены изменения в порядок формирования и структуру Конституционного Суда РФ. По ранее действующему закону Председатель, заместитель и судья-секретарь Конституционного Суда РФ избирались судьями тайным голосованием из своего состава сроком на три года с правом избрания на новый срок. Данным Законом упразднена должность судьи-секретаря и введена должность второго заместителя Председателя. Кроме того радикально изменен порядок назначения их на должности.

Председатель и его заместители назначаются на должности Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ с возможностью назначения на новый срок.

Основными принципами деятельности судьи Конституционного Суда РФ являются: независимость, несменяемость, неприкосновенность, равенство прав судей.

В ст. 11 Закона о Конституционном Суде установлен перечень занятий и действий, не совместимых с должностью судьи. Судья не может быть депутатом в представительных органах, занимать государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской или иной оплачиваемой деятельностью (кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности). Он не вправе осуществлять защиту или представительство, кроме законного представительства в суде, арбитражном суде или иных органах.

Закон о Конституционном Суде запрещает судье принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести

политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений. Судья не может входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они не преследуют политических целей.

Судья Конституционного Суда РФ не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в суде или который изучается или принят к рассмотрению судом, до принятия решения.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ могут быть приостановлены, если было дано согласие Конституционного Суда РФ на арест судьи или привлечение его к уголовной ответственности; если судья по состоянию здоровья не способен выполнять свои обязанности.

В Законе о Конституционном Суде установлен перечень оснований для прекращения полномочий: нарушение порядка назначения на должность; достижение предельного возраста пребывания в должности; личное письменное заявление об отставке до достижения предельного возраста; утрата судьей гражданства Российской Федерации; вынесение обвинительного приговора, вступившего в законную силу; совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи; продолжение судьей, несмотря на предупреждение Конституционного Суда РФ, занятий или действий, не совместимых с его должностью; неучастие в заседаниях суда или уклонение от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин; признание судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу; признание безвестно отсутствующим; объявление умершим решением суда; смерть судьи.

Полномочия Конституционного Суда РФ установлены ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Закона о Конституционном Суде. К их числу относятся прежде всего полномочия по разрешению дел о соответствии Конституции:

- федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

- конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ, а также органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ;

- 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 РФ.

Конституция РФ закрепила ограниченный перечень

субъектов, которые могут обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами по разрешению дел о соответствии этих актов Конституции. Это: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между:

- федеральными органами государственной власти;

- органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

- высшими органами государственной власти субъектов РФ.

Важным полномочием обладает Конституционный Суд РФ в области защиты прав и свобод граждан. Суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего к применению в конкретном деле.

Конституционный Суд РФ наделен правом толкования Конституции РФ, которое он дает по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ.

По запросу Совета Федерации Конституционный Суд РФ дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Конституционный Суд РФ наделен правом выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Конституционный Суд РФ осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией, Федеративным договором и федеральными конституционными законами; он может также пользоваться правами, которые предоставляются ему заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, если эти права не противоречат его юридической природе и предназначению в качестве судебного органа конституционного контроля.

В целях недопущения втягивания Конституционного Суда РФ в политическую борьбу и разграничения сферы его деятельности и деятельности других судов, законодательство ограничивает его компетенцию. Так, ст. 3 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Конституционный Суд РФ рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях палат. В структуре Конституционного Суда РФ созданы две палаты, включающие десять и девять судей. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки, порядок проведения которой установлен Регламентом Конституционного Суда РФ от 1 марта 1995 г. № 2-1/6. Персональный состав палат не должен оставаться неизменным более чем три года подряд. В заседаниях палат председательствование осуществляется судьями поочередно.

В **пленарных заседаниях** может быть рассмотрен любой вопрос, входящий в компетенцию Конституционного Суда РФ. Исключительно в пленарных заседаниях Конституционный Суд РФ:

- разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик и уставов субъектов РФ;
- дает толкование Конституции РФ;
- дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;
- принимает послания Конституционного Суда РФ;
- решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

В пленарных заседаниях Конституционный Суд РФ решает также организационные вопросы: формирует персональные составы палат; принимает Регламент Конституционного Суда РФ и вносит в него изменения и дополнения; устанавливает очередность рассмотрения дел в пленарных заседаниях, а также распределяет дела между палатами; принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи.

**В заседаниях палат** Конституционный Суд РФ разрешает дела, отнесенные к его ведению и не подлежащие рассмотрению исключительно в пленарных заседаниях:

1. О соответствии Конституции РФ:

а) федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов;

в) договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ;

г) не вступивших в законную силу международных договоров РФ.

2. По спорам о компетенции между:

- а) федеральными органами государственной власти;
- б) органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов;
- в) высшими государственными органами субъектов РФ.

3. По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Закон о Конституционном Суде устанавливает полномочия выборных должностных лиц суда.

**Председатель Конституционного Суда РФ:**

руководит подготовкой пленарных заседаний, созывает их и председательствует на них; вносит на обсуждение вопросы, подлежащие рассмотрению в пленарных заседаниях палат;

представляет Конституционный Суд РФ в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями, по уполномочию суда выступает с заявлениями от его имени, осуществляет общее руководство аппаратом суда, представляет на утверждение суда кандидатуры руководителей аппарата и Секретариата Конституционного Суда РФ и других подразделений аппарата, а также Положение о Секретариате и структуру аппарата; издает приказы и распоряжения.

**Заместители Председателя Конституционного Суда РФ** осуществляют по уполномочию Председателя отдельные его функции, а также выполняют иные обязанности, возложенные на них Председателем.

**Принципами конституционного судопроизводства** являются как общие конституционные принципы осуществления правосудия в Российской Федерации, так и принципы непосредственно конституционного судопроизводства, сформулированные в четвертой главе Закона о Конституционном Суде. К их числу относятся:

**Независимость.** Судьи Конституционного Суда РФ независимы и руководствуются при осуществлении своих полномочий только Конституцией РФ и Законом о Конституционном Суде.

В своей деятельности судья выступает в личном качестве и не представляет каких бы то ни было государственных или общественных органов, политических партий и движений, государственных, общественных, иных предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц, государственных и территориальных образований, наций, социальных групп.

Решения Конституционного Суда РФ выражают соответствующую Конституции правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий. Судьи принимают решения в условиях, исключающих постороннее воздействие на свободу их волеизъявления. Они не вправе запрашивать или получать от кого бы то ни было указания по вопросам, принятым к предварительному изучению или рассматриваемых Конституционным Судом РФ. Любое вмешательство в деятельность Конституционного Суда РФ не допускается и влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

**Коллегиальность.** Рассмотрение дел и вопросов, принятие решений осуществляется Конституционным Судом РФ коллегиально. Решение принимается только теми судьями, которые участвовали в рассмотрении дела в судебном заседании. В пленарных заседаниях Конституционный Суд РФ правомочен принимать решения при наличии не менее трех четвертей ее состава. При определении кворума не принимаются в расчет судьи, отстраненные от участия в рассмотрении дела, и судьи, полномочия которых приостановлены.

**Гласность.** Рассмотрение дел в суде проводится открыто. Закон допускает закрытые заседания только в случаях, предусмотренных Законом о Конституционном Суде. Закрытые заседания проводятся, когда это необходимо для сохранения защищаемой законодательством тайны, обеспечения безопасности граждан, защиты общественной нравственности.

Решения, принятые как в открытых, так и в закрытых заседаниях, провозглашаются публично.

**Устность разбирательства.** Разбирательство в заседаниях Конституционного Суда РФ проходит только устно. В ходе рассмотрения дел заслушиваются объяснения сторон, показания экспертов и свидетелей, оглашаются имеющиеся документы.

Производство в Конституционном Суде РФ ведется на **русском языке**. Всем участникам процесса, не владеющим русским языком, обеспечивается право давать объяснения на другом языке и пользоваться услугами переводчика.

**Непрерывность судебного заседания.** Заседания Конституционного Суда РФ по каждому делу проходят непрерывно. До принятия решения по делу, рассматриваемому в пленарном заседании, или до отложения его слушания Конституционный Суд РФ не может рассматривать в пленарном заседании другие дела. Это же правило действует и в отношении дел, рассматриваемых палатой. До принятия решения по делу, рассматриваемому в пленарном заседании, возможно рассмотрение других дел в заседаниях палат, а до принятия решения дел, рассматриваемых в палате, возможно рассмотрение других дел в пленарном заседании.

**Состязательность и равноправие сторон** как принцип означает, что стороны пользуются равными правами и возможностями по отстаиванию своей позиции на основе состязательности в заседаниях Конституционного Суда РФ.

В Законе о Конституционном Суде установлены общие правила конституционного судопроизводства, которые регулируют обращение в Конституционный Суд РФ; предварительное рассмотрение обращений; общие процедурные правила рассмотрения дел; принятие и содержание решений Конституционного Суда РФ. Общими эти правила именуются потому, что содержащиеся в них предписания **относятся ко всем категориям дел, рассматриваемым в Конституционном Суде РФ.**

**Поводом** к рассмотрению дела является обращение в Конституционный Суд РФ в форме запроса, ходатайства или жалобы, отвечающее требованиям Закона о Конституционном Суде. К числу таких требований относится необходимость надлежащего субъекта обращения, соответствие компетенции Конституционного Суда и т. д.

**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, или обнаружившееся противоречие в позициях сторон о принадлежности полномочия в спорах о компетенции, либо обнаружившаяся неопределенность в понимании положений Конституции, либо выдвижение Государственной Думой обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Обращение направляется в Конституционный Суд РФ в письменной форме и должно быть подписано уполномоченным лицом. В обращении указываются: Конституционный Суд РФ как орган, в который направляется обращение, наименование заявителя и данные о нем; данные о представителе заявителя и его полномочия; наименование и адрес органа, издавшего акт, подлежащий проверке, либо участвовавшего в споре о компетенции; нормы Конституции РФ и Закона о Конституционном Суде, дающие право на обращение в суд; точное название и все данные о подлежащем проверке акте; конкретные основания к рассмотрению обращения; позиция заявителя и ее правовое обоснование; требование, обращенное в связи с запросом; перечень прилагаемых документов.

Обращение в Конституционный Суд РФ оплачивается государственной пошлиной: при направлении запроса или ходатайства — 4500 руб.; при направлении жалобы организацией — 4500 руб.; при направлении жалобы физическим лицом — 300 руб.

С учетом материального положения Конституционный Суд РФ может освободить гражданина от уплаты пошлины или уменьшить ее размер. Пошлиной не оплачиваются: запросы судов, запросы о толковании Конституции; ходатайства Президента РФ по спорам о компетенции (когда он в этих спорах не является стороной); запросы о даче заключения по процедуре импичмента. Если обращение не было принято к рассмотрению, государственная пошлина возвращается заявителю.

После поступления и регистрации обращения оно рассматривается в предварительном порядке Секретариатом Конституционного Суда РФ. В случае, когда обращение явно не подведомственно Конституционному Суду РФ; по форме не отвечает требованиям закона; исходит от ненадлежащего органа или лица; не оплачено государственной пошлиной, Секретариат уведомляет заявителя о несоответствии обращения требованиям закона. Заявитель вправе потребовать принятия решения по этому вопросу Конституционным Судом РФ.

После устранения недостатков заявитель вправе вновь направить обращение в Конституционный Суд РФ.

В случае явной неподведомственности обращения Конституционному Суду РФ Секретариат может направить его в государственные органы или организации, компетентные решать поставленные в нем вопросы.

Следующим этапом предварительного рассмотрения обращения является обязательное предварительное изучение судьями Конституционного Суда РФ (одним или несколькими), которое осуществляется по поручению Председателя Суда. Предварительное изучение обращения должно быть завершено судьями не позднее двух месяцев с момента регистрации обращения. Заключение по результатам предварительного изучения обращения докладывается в пленарном заседании Конституционного Суда РФ.

Не позднее месяца с момента завершения предварительного изучения обращения Конституционный Суд РФ в пленарном заседании принимает решение по вопросу о принятии его к рассмотрению, о чем уведомляются стороны. В отдельных случаях, не терпящих отлагательства, Конституционный Суд РФ может обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с предложением о приостановлении действия оспариваемого акта.

Отказ в принятии обращения к рассмотрению допускается, если: разрешение вопроса не подведомственно Конституционному Суду РФ; обращение не является допустимым; по предмету обращения Конституционным Судом РФ ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

**Производство может быть прекращено**, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатого Конституционным Судом РФ, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан. Примером может служить Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-Ингушского конфликта", постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных военных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 "Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации"». Конституционный Суд РФ прекратил производство по Указу Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», так как этот документ был признан утратившим силу 11 декабря 1994 г. За период с момента издания и до момента отмены указанного акта меры, предусмотренные в нем, не были реализованы и не затронули, по мнению Конституционного Суда РФ, конституционные права и свободы граждан.

Созыв пленарных заседаний осуществляется Председателем Конституционного Суда РФ, а заседаний палат — председательствующим в палате. В пленарных заседаниях и в заседаниях палат применяется единый порядок рассмотрения вопросов. Решение о назначении дел к слушанию в пленарном заседании или в заседаниях палат принимается Конституционным

Судом РФ в пленарном заседании не позднее чем через месяц после принятия обращения к рассмотрению. В решении указывается очередность слушания дел.

Рассмотрение каждого дела образует предмет особого заседания. Конституционный Суд РФ может соединить в одном производстве дела по обращениям, касающимся одного и того же предмета.

Судья-докладчик назначается Конституционным Судом РФ для подготовки дела к слушанию, составления проекта решения, а также изложения материалов в заседании. В его полномочия входит истребование необходимых документов и материалов; поручение производства проверок, исследований, экспертиз, использование консультаций специалистов, направление запросов. Судья-докладчик вместе с председательствующим определяет круг лиц, подлежащих приглашению и вызову в заседание, дает распоряжения об оповещении о месте и времени заседания, о направлении участникам процесса необходимых материалов.

Закон о Конституционном Суде устанавливает правовые гарантии обязательности исполнения требований Конституционного Суда РФ всеми органами, организациями и лицами, которым они адресованы, а также порядок возмещения расходов, связанных с исполнением этих требований.

Участниками процесса в Конституционном Суде РФ являются: стороны, их представители, свидетели, эксперты, переводчики.

Стороны и их представители. Сторонами в конституционном судопроизводстве выступают: заявители — органы или лица, направившие обращение; органы или должностные лица, издавшие или подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке; государственные органы, компетенция которых оспаривается.

Представителями сторон по должности могут выступать: руководитель органа, подписавший обращение в суд; руководитель органа, издавшего оспариваемый акт или участвующего в споре о компетенции; должностное лицо, подписавшее оспариваемый акт, любой член Совета Федерации или депутат Государственной Думы из числа обратившихся с запросом. Представителями сторон могут быть также адвокаты или лица, имеющие ученую степень по юридической специальности, полномочия которых подтверждены соответствующими документами. Каждая из сторон может иметь не более трех представителей.

Стороны обладают равными процессуальными правами и равными обязанностями в процессе. Неявка стороны или представителя в заседание не препятствует рассмотрению дела, за исключением случаев, когда сторона ходатайствует о рассмотрении дела с ее участием и подтверждает уважительную причину своего отсутствия.

Закон о Конституционном Суде регламентирует порядок проведения заседаний Конституционного Суда РФ. В нем установлены основания отстранения судьи от участия в рассмотрении дела: участие судьи в силу должностного положения в принятии акта, являющегося предметом рассмотрения; сомнение в объективности судьи ввиду его родственных или супружеских связей с представителями сторон.

В ходе заседания председательствующий: руководит заседанием; принимает меры к обеспечению порядка разбирательства, его полноты и всесторонности, фиксации хода и результатов; устраняет из разбирательства все, что не имеет отношения к делу; предоставляет слово судьям и участникам процесса; прерывает выступления участников, если они касаются вопросов, не имеющих отношения к разбирательству; лишает их слова при нарушении последовательности выступлений, двукратном неисполнении требований председательствующего и т. д.

Регламентируется порядок исследования вопросов в заседании; устанавливает основания для возможного отложения заседания и порядок выступления сторон с объяснениями. Стороны и их представители в своих выступлениях в Конституционном Суде РФ не вправе допускать политические заявления и декларации, оскорбительные высказывания в адрес государственных органов, общественных объединений, участников процесса, должностных лиц и граждан.

Четко регламентируются также правовое положение **эксперта** и **свидетелей** в заседаниях; процедура исследования фактических обстоятельств, установление которых отнесено к

ведению Конституционного Суда РФ; порядок исследования документов; порядок заслушивания заключительных выступлений сторон; основания и порядок возобновления рассмотрения вопроса и прекращения производства по делу.

Итоговое решение по рассматриваемому делу принимается Конституционным Судом РФ в закрытом совещании, в котором участвуют только судьи, рассматривающие дело. В ходе совещания судья вправе излагать свою позицию, просить других судей уточнить их позиции. Число и продолжительность выступлений на совещании не могут быть ограничены. Судьи и другие лица (например, обеспечивающие протоколирование), присутствующие на закрытом совещании, не вправе разглашать содержание дискуссии и результаты голосования.

Как в пленарном заседании, так и в заседаниях палат Конституционный Суд РФ принимает **решения** в виде: постановления, заключения и определения.

**Постановление** — это итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу любого из вопросов, перечисленных в п. 1—4 ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде (дела о соответствии Конституции РФ, споры о компетенции, жалобы на нарушения прав и свобод, о толковании Конституции РФ).

**Заключение** — итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

**Определения** — все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства.

Решения Конституционного Суда РФ принимаются открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство судей, участвовавших в голосовании (если иное не предусмотрено законодательством). Решение о толковании Конституции РФ принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей. Судья не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от него.

Судья, не согласный с решением Конституционного Суда РФ, вправе письменно изложить свое особое мнение. Оно приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Решение Конституционного Суда РФ провозглашается в полном объеме в открытом заседании Суда немедленно после его подписания. Постановления и заключения подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти РФ.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. В целях обеспечения исполнения решений Конституционного Суда РФ 15 декабря 2001 г. был принят Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"», в котором установлен механизм реализации решений Конституционного Суда РФ представительными и исполнительными органами государственной власти, должностными лицами как федерального уровня, так и субъектов РФ. В этом же Законе изменены статьи, регламентирующие вопросы неприкосновенности и дисциплинарной ответственности судей.

Закон о Конституционном Суде содержит особенности производства в суде по отдельным категориям дел: о соответствии Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними; о соответствии Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров РФ; по спорам о компетенции; о конституционности законов по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан; о конституционности законов по запросам судов; о толковании Конституции РФ; о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного преступления.

1. Рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними. Правом обращения по данной



категории дел обладают: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Основаниями допустимости запроса по данной процедуре являются:

если заявитель считает данные акты или договоры не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции РФ;

если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти Российской Федерации или совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов субъектов РФ (ст. 85).

Конституционный Суд устанавливает соответствие: по содержанию норм; по форме нормативного акта или договора; по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие; с учетом разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ.

Проверка конституционности нормативных актов и договоров, принятых до вступления в силу Конституции РФ, производится только по содержанию норм.

В итоговом решении по делу эти акты или договоры (либо отдельные их положения) признаются соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Признание не соответствующим является основанием отмены в установленном порядке других нормативных актов, основанных на акте (или договоре), признанном неконституционным. Их положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

2. Рассмотрение дел о соответствии Конституции РФ **не вступивших в силу международных договоров**. Правом на обращение с запросом по этому вопросу обладают: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая членов (депутатов) Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Запрос является допустимым, если:

1) упоминаемый договор подлежит, согласно Конституции РФ и федеральному закону, ратификации Государственной Думой или утверждению иным федеральным органом государственной власти;

2) заявитель считает не вступивший в законную силу международный договор не подлежащим введению в действие и применению в РФ из-за его несоответствия Конституции РФ.

Пределы проверки по данной процедуре совпадают с пределами по первой процедуре (ст. 86 Закона).

В итоговом решении договор может быть признан соответствующим или не соответствующим Конституции РФ. В последнем случае международный договор (либо отдельные его положения) не подлежит введению в действие и применению, т.е. не может быть ратифицирован, утвержден и не может вступить в силу.

3. Рассмотрение дел **по спорам о компетенции**. Правом на обращение в Конституционный Суд с ходатайством о разрешении спора о компетенции обладает любой из субъектов участвующих в споре органов, перечисленных в п. 3 ст. 125 Конституции РФ (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, высшие государственные органы субъектов РФ). В случае, предусмотренном ст. 85 Конституции РФ (использование согласительных процедур), этим правом наделен Президент РФ.

Ходатайство органа государственной власти допустимо, если:

оспариваемая компетенция определяется Конституцией РФ;

спор не касается вопросов о подведомственности дел судам или подсудности;

спор не был или не может быть разрешен иным способом;

заявитель считает издание акта или совершение действия правового характера нарушением установленного Конституцией РФ разграничения компетенции;

заявитель ранее обращался к указанным (в ч. 3 ст. 125 Конституции) органам с письменным заявлением о нарушении компетенции заявителя;

в течение месяца со дня получения этого заявления не были устранены указанные в нем нарушения;

состоялось обращение государственного органа к Президенту РФ с просьбой об использовании согласительных процедур, но Президент РФ в течение месяца их не использовал.

Ходатайство Президента РФ допустимо, если:

Президент использовал согласительные процедуры для разрешения разногласий;

разногласия между органами государственной власти являются подведомственным Конституционному Суду спором о компетенции.

Пределы проверки по данной процедуре определяются исключительно принципом разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничением предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов.

В итоге решения подтверждается или отрицается полномочие издать акт, послуживший причиной спора о компетенции.

4. Рассмотрение дел о конституционности законов по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан. Правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе.

К жалобам прилагается копия официального документа, подтверждающего применение закона либо возможность его применения в конкретном деле. Выдача заявителю такой копии производится по его требованию должностным лицом или органом, рассматривающим дело.

Жалоба допустима, если:

1) закон затрагивает конституционные права и свободы;

2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Суд, рассматривающий дело, в котором применен или подлежит применению обжалуемый закон, вправе приостановить производство до принятия решения Конституционным Судом. Пределы проверки по данной процедуре определяются так же, как и для проверки соответствия Конституции РФ нормативных актов органов государственной власти. Итоговое решение по делу состоит в признании закона либо отдельных его положений соответствующими или не соответствующими Конституции РФ. Признание несоответствия Конституции РФ во всяком случае влечет пересмотр конкретного дела компетентным органом и возмещение гражданам судебных расходов.

#### **5. Рассмотрение дел о конституционности законов по запросам судов.**

Запросы по этой процедуре допустимы, если закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле. С момента вынесения судом решения об обращении в Конституционный Суд и до принятия последним решения производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения приостанавливаются.

6. Рассмотрение дел о толковании Конституции РФ. Правом на обращение в Конституционный Суд по этому вопросу обладают: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ.

Толкование Конституции РФ является официальным и обязательным для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

7. Рассмотрение дела о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ. Запрос о даче такого заключения допустим, если

обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления выдвинуто Государственной Думой и имеется заключение Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков соответствующего преступления.

Запрос направляется в Конституционный Суд не позднее месяца со дня принятия Государственной думой решения о выдвижении обвинения. К запросу прилагается текст решения Государственной Думы, протокол или стенограмма обсуждения этого вопроса, текст заключения Верховного Суда РФ. Заключение Конституционного Суда должно быть дано не позднее десяти дней после регистрации запроса.

По итогам рассмотрения дела Конституционный Суд принимает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения или о его несоблюдении. В последнем случае рассмотрение обвинения прекращается.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Перечислите элементы судебной системы.
2. Назовите принципы правосудия и дайте им характеристику.
3. Определите место Конституционного Суда РФ в системе органов правосудия.
4. Как формируется Конституционный Суд РФ?
5. Перечислите полномочия Конституционного Суда РФ.
6. Назовите виды решений Конституционного Суда РФ и порядок их принятия.

## **Глава 17 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**

### **17.1. Понятие и система местного самоуправления**

В соответствии с Конституцией (ч. 2 ст. 3) народ вправе осуществлять свою власть не только через органы государственной власти и непосредственно, но и через органы **местного самоуправления**. Тем самым на конституционном уровне впервые закреплено существование независимой от государства системы власти народа для решения вопросов местного значения. Именно такой подход к содержанию властных полномочий органов местного самоуправления отражает ч. 1 ст. 130 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Закон об организации местного самоуправления определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

*Основная цель организации местного самоуправления* — широкое привлечение местного населения к самостоятельному решению вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Следует отметить, что современная организация местного самоуправления создается в нашей стране не на пустом месте. Впервые местное самоуправление было сформировано в ходе реализации городских реформ Петра I (1699—1702 гг.). Принципиальные начала городского самоуправления были закреплены в Грамоте Екатерины II на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.) и получили дальнейшее развитие в Городовом положении (1870 г.). Самоуправление, осуществлявшееся традиционно в России на уровне сельских общин, получило законодательное оформление при проведении земской реформы. В Положении о губернских и уездных земских учреждениях (1864 г.) достаточно последовательно реализовывалась идея решения населением задач губернского и уездного значения, однако

местное самоуправление не было создано на низовом уровне — волости, а потому не достигло в конечном итоге своей цели. Конституция РСФСР 1918 г., закрепившая полновластие Советов как органов государственной власти на всех уровнях, вплоть до села и поселка, разрушила по существу систему российского самоуправления.

Существенный вклад в возрождение местного самоуправления, регламентацию его сущности, организационных форм и полномочий внесли Конституция РФ 1993 г., Федеральные законы от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне утратил силу), от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Закон об организации местного самоуправления.

В нормах Конституции и указанных федеральных законах содержатся положения, закрепляющие основы статуса местного самоуправления: самостоятельность органов местного самоуправления; невключение их в систему органов государственной власти; обеспечение местным самоуправлением решающей роли населения в решении вопросов местного значения, руководства муниципальной собственностью; осуществление самоуправления через местные референдумы, выборы, а также через муниципальные органы; самостоятельность в определении структуры своих органов; учет мнения населения при изменении границ муниципальных территорий.

**Система местного самоуправления** включает в себя законодательную регламентацию: определения территориальных пределов местного самоуправления, его разновидностей; формирования механизма местного самоуправления; закрепление принципов местного самоуправления; полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления; гарантий осуществления местного самоуправления.

В соответствии с Законом об организации местного самоуправления его система базируется на территориальной основе, в пределах территорий муниципальных образований: городские, сельские поселковые, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Основными разновидностями местного самоуправления могут быть органы, образуемые:

в городских и сельских поселениях:

частях указанных поселений (районы городов, микрорайоны, кварталы, улицы и т. п.);

совокупности поселений, объединяемых общей территорией (районы, уезды, сельские округа — волости, сельсоветы и т. д.).

Эти виды территорий, отличающиеся во многом от официальных административно-территориальных образований, призваны способствовать населению в решении многообразных вопросов местного значения, в частности непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения соответствующего муниципального образования. Подобные вопросы могут быть решены как в рамках городов, районов, населенных пунктов, так и внутри и вне пределов этих территорий, но в складывающихся муниципальных образованиях.

Механизм местного самоуправления, представляющий собой организационные формы и методы его реализации, достаточно четко определен законодательством. Так, Конституция РФ (ч. 2 ст. 130) установила, что местное самоуправление реализуется гражданами путем референдума, выборов, через выборные и другие органы местного самоуправления. Формы и методы местного самоуправления конкретизированы в Законе об организации местного самоуправления, законодательных актах субъектов РФ, а также в уставах соответствующих муниципальных образований. Механизм местного самоуправления включает в себя: органы и должностные лица местного самоуправления; формы прямого волеизъявления граждан; территориальное общественное самоуправление.

К органам и должностным лицам местного самоуправления относятся прежде всего выборные органы: представительные, состоящие из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; выборные главы

муниципального образования и другие избираемые населением должностные лица. Кроме выборных органов, уставами муниципальных образований могут учреждаться иные органы и должностные лица местного самоуправления. Порядок их образования, сроки полномочий определяются в каждом конкретном случае уставами соответствующих муниципальных образований.

Прямое волеизъявление граждан по вопросам местного значения может осуществляться путем проведения местных референдумов, муниципальных выборов, собраний (сходов) граждан, а также посредством обращений граждан в органы местного самоуправления. Важно отметить, что законодательством субъектов РФ установлены правила: решения местных референдумов и собраний (сходов), принятые большинством голосов граждан, являются обязательными на территории соответствующего муниципального образования; проекты правовых актов местного значения и обращения граждан должны *быть* обязательно рассмотрены и по ним должны быть приняты соответствующие решения.

Предусмотренное законодательством территориальное общественное самоуправление дает гражданам реальную возможность самоорганизовываться по месту их жительства на части территории муниципального образования (например, микрорайонов городов, кварталов, улиц, дворов, домов). С учетом исторических и национальных традиций, а также местных особенностей могут формироваться и другие формы общественного самоуправления (родительские комитеты в дошкольных и школьных образовательных учреждениях, общественные советы библиотек, женские советы, местные комитеты ветеранов т. п.).

В механизме местного самоуправления важное место принадлежит принципам его реализации. Среди них:

- организационная обособленность местного самоуправления от органов государственной власти;
- формирование органов местного самоуправления непосредственно населением соответствующего муниципального образования;
- многообразие организационных форм местного самоуправления;
- самостоятельность местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения;
- возможность взаимодействия с органами государственной власти при решении сложных вопросов жизнедеятельности муниципального образования;
- обеспечение государством правовых и организационных гарантий местного самоуправления.

Для формирования и деятельности органов местного самоуправления важное значение имеют решения Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года)» определен механизм решения вопросов о сроках выборов в органы местного самоуправления в переходном периоде их становления; в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» решены вопросы соотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти. Принципиальный характер носят положения этого решения о том, что не могут быть созданы органы власти на территориях, не имеющих согласно Конституции (устава) субъекта РФ статуса административно-территориальной единицы и др.

## **17.2. Основные полномочия органов местного самоуправления**

Основы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления установлены Конституцией РФ (ст. 132), которая определила две группы таких полномочий:

собственные полномочия органов местного самоуправления по самостоятельному решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132);

государственные полномочия, которыми могут в соответствии с законом наделяться органы местного самоуправления (так называемые делегированные полномочия) (ч. 2. ст. 132).

Более детально круг полномочий органов местного самоуправления очерчен в ст. 14 Закон об организации местного самоуправления.

Собственные полномочия органов местного самоуправления можно разделить на ряд групп в соответствии с основными сферами их деятельности:

1. В сфере финансов и бюджета:

формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов (налога на имущество физических лиц, земельного налога и др.);

определение размеров обязательных платежей в виде отчислений от прибыли предприятий муниципального подчинения и других организаций, действующих на территориях, подконтрольных местному самоуправлению;

2. В сфере управления муниципальной собственностью:

- решение всех вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. К такой собственности относятся: муниципальные земли и другие природные ресурсы; муниципальные предприятия; имущество органов местного самоуправления; муниципальный жилищный фонд; муниципальные бюджетные и внебюджетные средства и т.п.;

- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

- регулирование использования водных объектов и иных ресурсов местного значения;

3. В сфере социального и культурного развития муниципального образования:

- обеспечение комплексного социально-экономического развития соответствующей территории;

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, равно как и соответствующих учреждений здравоохранения и санитарного благополучия населения;

- организация транспортного обслуживания населения, обеспечение населения услугами связи, а также решение многих подобных вопросов в интересах местных жителей.

Важнейшей задачей органов местного самоуправления является организация охраны общественного порядка на подведомственных территориях. Она может быть организована в виде муниципальной милиции, а в рамках более мелких административно-территориальных единиц и территорий — общественных пунктов охраны порядка, добровольных дружин (отрядов) по охране порядка.

Что касается наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, то в соответствии с Закон об организации местного самоуправления (ст. 15) этот процесс должен сопровождаться передачей им необходимых материальных и финансовых средств. Государственные органы, делегировавшие органам местного самоуправления часть своих полномочий, вправе контролировать их реализацию. Если государственные полномочия не обеспечены соответствующими средствами, органы местного самоуправления могут отказаться от их выполнения и не несут ответственности за наступившие негативные последствия. Безусловно, эффективному осуществлению органами местного самоуправления своих прав и обязанностей способствует установление в законодательстве определенных их гарантий.

Органы местного самоуправления носят представительный характер, так как избираются непосредственно населением путем выборов. Порядок их проведения установлен Законом об основных гарантиях избирательных прав, а также Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

К органам местного самоуправления относятся выборные органы, которые образуются в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъекта РФ. Их наименование, численный состав и полномочия определяются уставом муниципального образования. В их

исключительном ведении находятся: принятие общеобязательных на муниципальной территории решений; утверждение местного бюджета и отчетов о его исполнении; принятие планов и программ развития; установление местных налогов и сборов; определение порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц. Все решения принимаются коллегиально.

Глава муниципального образования (администрации) — это выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность местного самоуправления, избираемое непосредственно населением либо представительным органом местного самоуправления из своего состава. Глава муниципального образования непосредственно или через образуемые им органы руководит муниципальным хозяйством, распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывает местный бюджет и т. д. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления подотчетны населению и представительному органу местного самоуправления.

В уставах муниципальных образований могут предусматриваться и другие органы местного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, поселков, улиц, кварталов, жилых комплексов и т. д.).

В уставных документах муниципальных образований установлены права и обязанности депутатов местного самоуправления. В основе их статуса лежат положения Закон об организации местного самоуправления, ст. 40 которого устанавливает, что депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

### **17.3. Конституционные гарантии осуществления местного самоуправления**

Местное самоуправление в Российской Федерации, исходя из его значимости для оперативного решения вопросов местного значения, находится под особой правовой охраной государства. В соответствии со ст. 133 Конституции РФ ему гарантируется право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате необоснованных решений, принятых органами государственной власти; запрещается ограничение кем бы то ни было прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами. Закон об организации местного самоуправления дополняет указанный перечень обязательностью решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц на территории соответствующего муниципального образования, а также обязательностью рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления соответствующими государственными органами и их должностными лицами.

Важнейшей правовой гарантией является судебная защита прав местного самоуправления, его органов и выборных должностных лиц, а также депутатов. Субъектами обращения в суд могут быть как сами органы местного самоуправления и их должностные лица, так и граждане, проживающие на территории муниципального образования. Предметом обращения в суды общей юрисдикции или арбитражные суды могут быть решения (акты) органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления. Суды обязаны рассматривать жалобы органов местного самоуправления на отказ соответствующего органа государственной власти зарегистрировать устав муниципального образования, а также споры о том, является ли какое-либо действие (акт) органа государственной власти вмешательством в дела местного самоуправления.

Компенсация дополнительных расходов, возникших в результате необоснованных решений органов государственной власти, возмещается местному самоуправлению по

постановлению судебных органов. При этом право органа местного самоуправления на обращение в суд с исковым заявлением о возмещении причиненного ущерба (расходов) не зависит от того, был ли такой ущерб причинен решениями, принятыми в рамках закона или с его нарушениями, а также реальными действиями или бездействием государственных органов и их должностных лиц.

Запрет на ограничение прав местного самоуправления означает, что ни один государственный орган не вправе вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления путем как принятия решений вместо них, так и наложения запрета на осуществление ими полномочий в рамках установленной законодательством компетенции.

Решения, принятые прямым волеизъявлением граждан, а также решения органов и должностных лиц местного самоуправления обязательны для исполнения всеми расположенными на территории соответствующего муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены либо ими самими, либо признаны недействительными судом.

В качестве гарантии местного самоуправления выступает и особый порядок рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, их должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. Представительные органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ.

К гарантиям местного самоуправления следует отнести установленную Закон об организации местного самоуправления ответственность его органов и должностных лиц. Такую ответственность указанные субъекты несут перед: населением муниципального образования; государством; физическими лицами (гражданами); юридическими лицами.

При этом основания ответственности могут быть различными. Так, ответственность органов местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Условия и порядок такой ответственности определяются уставами соответствующих муниципальных образований.

Основаниями ответственности местного самоуправления перед государством является нарушение Конституции РФ, Конституции (устава) субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, а также устава муниципального образования. Такое нарушение должно быть установлено решением суда. Если суд признал деятельность органа местного самоуправления или его должностного лица не соответствующей Конституции РФ и другим правовым актам, то решение суда является основанием для рассмотрения органами государственной власти вопроса о прекращении их полномочий.

Органы местного самоуправления и их должностные лица могут нести ответственность перед государством за осуществление отдельных, переданных им государством, полномочий, но только в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Основания и порядок привлечения органов местного самоуправления и их должностных лиц к ответственности перед физическими и юридическими лицами регулируются соответствующими федеральными законами (кодексами), законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

К гарантиям осуществления местного самоуправления относится и установление статуса муниципальных служащих, которое регулируется Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Согласно этому Закону муниципальная должность — должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования.



Муниципальная служба — это профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Законодательное регулирование муниципальной службы осуществляется субъектами РФ в соответствии с федеральным законодательством. В данном законе установлены права и обязанности муниципальных служащих; ограничения, связанные с этой службой, гарантии их деятельности.

#### *Контрольные вопросы и задания*

1. Что понимается под местным самоуправлением?
2. Какова система органов местного самоуправления?
3. Каковы взаимоотношения органов местного самоуправления с местной администрацией?
4. Назовите основные полномочия органов местного самоуправления.
5. Определите содержание статуса муниципальных служащих.

#### **Список литературы**

##### *1. Комментарии*

Комментарий к Конституции / под ред. В. Д. Зорькина, -М., 2011.  
Научно-практический комментарий к Конституции / отв. ред. В. В. Лазарев. — М., 2001.  
Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А. А. Вешняков. — М., 2007.

##### *2. Учебники*

Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. — М., 2001.  
Жуйков, В. М. Права человека и власть закона / В. М. Жуйков. - М., 1995.  
Козлова, Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - М., 2002.  
Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Котков, М. И. Кукушкин. — Екатеринбург, 2001.  
Кряжков, В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. — М., 1998.  
Кутафин, О. Е. Муниципальное право / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. - М., 1997.  
Лучин, В. О. Конституционные нормы и отношения / В. О. Лучин. - М., 1997.  
Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. - М., 2003.  
Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. - М., 2005.  
Стрекозов, В. Г. Конституционное право России. — М., 2002.  
Чиркин, В. Е. Конституционное право в Российской Федерации / В. Е. Чиркин. — М., 2001.

##### *3. Монографии*

Авакьян, С. А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России / С. А. Авакьян. — М., 2002.  
Авакьян, С. А. Гражданство Российской Федерации. — М., 1994.  
Авакьян, С. А. Федеральное Собрание — парламент России / С. А. Авакьян. — М., 1999.  
Андрюченко, Л. В. Комментарий законодательства о вынужденных переселенцах и беженцах / Л. В. Андрюченко, Е. В. Белоусова. - М., 1998.  
Аринин, А. Н. Уроки и проблемы становления российского федерализма / А. Н. Аринин, Г. В. Марченко. — М., 1998.  
Богданова, Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — М., 2001.  
Бойков, А. Д. Третья власть / А. Д. Бойков. — М., 1997.

*Бойцова, В. В.* Комментарий к Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» / В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. - М., 1997.

*Бондарь, Н. С.* Гражданин и публичная власть / Н. С. Бондарь. - М., 2004.

*Бондарь, Н. С.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. С. Бондарь, А. А. Джа-гарян. - М., 2005.

*Бондарь, Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие / Н. С. Бондарь. — М., 2008.

*Витрук, Н. В.* Конституционное правосудие / Н. В. Витрук. - М., 1998.

*Володин, В. В.* Субъект РФ: проблемы власти, управления и правотворчества / В. В. Володин. — Саратов, 1995.

*Дмитриев, Ю. А.* Правовое положение иностранцев в Российской Федерации / Ю. А. Дмитриев, К. А. Корсик. — М., 1997.

*Дмитриев, Ю. А.* Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности / Ю. А. Дмитриев, И. В. Мухачев. - М., 1998.

*Зорькин, В. Д.* Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. - М., 2008.

*Карапетян, Л. М.* Федеративное устройство Российского государства / Л. М. Карапетян. — М., 2001.

*Клеандров, М. И.* Статус судьи: правовой и смежные компоненты / М. И. Клеандров. — М., 2008.

*Колюшин, Е. И.* Муниципальное право России / Е. И. Колюшин. - М., 2008.

Конституционное право субъектов РФ / отв. ред.

А. Кряжков. - М., 2002.

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

*Кутафин, О. Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М., 2004.

*Кутафин, О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. - М., 2001.

*Кутафин, О. Е.* Российское гражданство / О. Е. Кутафин. - М., 2003.

*Кутафин, О. Е.* Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица / О. Е. Кутафин. — М., 2007.

*Лазарев, Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России / Л. В. Лазарев. - М., 2008.

*Лебедев, В. М.* Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации / В. М. Лебедев. — М., 2000.

*Лукьянова, Е. А.* Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917—1993) / Е. А. Лукьянова. - М., 2000.

*Лучин, В. О.* Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации / В. О. Лучин, О. Н. Доронина. — М., 1998.

*Лукашук, И. И.* Конституции государств и международное право / И. И. Лукашук. — М., 1998.

*Миронов, О. О.* Конституционное право Российской Федерации и его субъекты / О. О. Миронов. — Ростов н/Д, 1995.

*Пряхина, Т. М.* Конституционная доктрина Российской Федерации / Т. М. Пряхина. - М., 2006.

*Пчелинцев, С. В.* Проблемы ограничения прав и свобод граждан в условиях особых правовых режимов /

С. В. Пчелинцев. - М., 2006.

*Румянцев, О. Г.* Основы конституционного строя России. Понятие, содержание, вопросы становления / О. Г. Румянцев. — М., 1994.

*Туманов, В. А.* Европейский Суд по правам человека / В. А. Туманов. - М., 2001.

- Умнова, И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма / И. А. Умнова. — М., 1998.
- Хабриева, Т. Я.* Толкование Конституции : теория и практика / Т. Я. Хабриева. — М., 1998.
- Эбзеев, Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд / Б. С. Эбзеев. — М., 1997.