

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ И. Т. ТРУБИЛИНА»

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора М. С. Савченко

Краснодар
КубГАУ
2024

УДК 342(075.8)
ББК 67.400
К65

Рецензенты:

А. Д. Черненко – председатель избирательной комиссии
Краснодарского края;

В. В. Ковалева – зав. кафедрой общетеоретических правовых дисциплин
Северо-Кавказского филиала Российского государственного
университета правосудия, доцент, канд. юр. наук;

Л. П. Рассказов – зав. кафедрой теории и истории государства и права
Кубанского государственного аграрного университета,
д-р юр. наук, профессор

Коллектив авторов:

М. С. Савченко (главы 16, 17, 18), С. В. Безуглов (главы 1, 2, 12, 13),
В. Н. Опарин (главы 9, 10, 14, 20, 21), В. Л. Рассказов (главы 7, 15, 19),
Е. В. Кириченко (главы 3, 4, 5, 6, 8, 11).

**К65 Конституционное право : учебник / М. С. Савченко [и др.]; под
общ. ред. М. С. Савченко. – 2-е изд. перераб. и доп. – Краснодар :
КубГАУ, 2024. – 379 с.**

ISBN 978-5-907817-71-5

Материал учебника содержит теоретические основы конституционного права, основы конституционного строя, конституционно-правовой статус человека и гражданина, особенности федеративного устройства, порядок формирования и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Приведен анализ тенденций развития конституционного законодательства, проблемы рассматриваются с учетом последних значительных изменений и дополнений, внесенных в конституционное законодательство.

Предназначен для обучающихся по направлениям подготовки Юриспруденция, 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки, Государственное и муниципальное управление, Экономическая безопасность и других неюридических направлений, а также для преподавателей вузов и всех, кто интересуется развитием российского конституционного права.

**УДК 342(075.8)
ББК 67.400**

© Коллектив авторов, 2024
© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2024

ISBN 978-5-907817-71-5

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация как суверенное демократическое государство проводит политику постоянной оптимизации конституционного законодательства в целях наиболее полного закрепления механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, условий для повышения эффективности органов публичной власти, для развития молодого поколения, укрепления исторических традиций и духовных ценностей.

Оптимизация конституционного законодательства предполагает постоянное развитие и совершенствование конституционного права как важнейшей отрасли российского права, изучению которой посвящено настоящее издание. В его подготовке приняли участие ученые – сотрудники кафедры государственного и международного права юридического факультета ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет имени И. Т. Трубилина».

Учебник включает 21 главу. В них содержится правовой анализ общих теоретических положений о предмете, системе и источниках конституционного права, конституционных принципах устройства государства и общества, конституционных основах федеративного устройства, конституционного статуса личности, механизма осуществления государственной власти и местного самоуправления.

Сведения, содержащиеся в учебнике, отличаются актуальностью, так как подготовлены на основе конституционного законодательства по состоянию на 1 мая 2024 г. Это делает издание особенно ценным теоретическим и информационным ресурсом для обучающихся, преподавателей вузов и всех, кто интересуется вопросами российского конституционализма.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

1.1 Понятие и предмет конституционного права как отрасли права

Термин «конституционное право» используется в юридической литературе в трех значениях: как отрасль права, как наука, как учебная дисциплина.

Как отрасль права конституционное право – это система правовых норм, регулирующих конституционно-правовые отношения, в том числе основы организации государства, гражданского общества, правового положения личности. Конституционное право является одной из фундаментальных отраслей и занимает ведущее место в правовой системе.

Как наука конституционное право – это совокупность знаний, учений, теорий об отрасли конституционного права и регулируемых ею отношениях.

Как учебная дисциплина конституционное право – это изучаемый студентами юридических и некоторых неюридических вузов учебный предмет, базирующийся на знакомстве студентов с конституционным правом как отраслью права и как наукой.

Помимо наименования «конституционное право», нередко используется категория «государственное право». Последнее наименование являлось господствующим в дореволюционной России (по причине отсутствия Конституции) и в советский период (ввиду господства государства над правом и обществом). В 1993 г. научная специальность «государственное право» официально была переименована в «конституционное право».

Дефинитивные различия между государственным и конституционным правом имеют условный характер. В научных дискуссиях, сторонники «государственного права» часто от-

станвают мнение, что данное словосочетание позволяет охватить весь круг источников отрасли права, в то время как термин «конституционное право» концентрирует внимание только на одном из них – Конституции. Это мнение подкрепляется тем, что некоторые традиционные конституционно-правовые институты не отражены в структуре Конституции РФ, например, избирательное право и избирательная система.

Критики наименования «государственное право» указывают на неточность названия, поскольку государственным является любая отрасль публичного права (административное, уголовное и т. д.). Кроме того, из предмета государственного права выпадают негосударственные институты (частной собственности, общественных объединений, семьи и др.).

Разные взгляды на значение рассматриваемых терминов проявляются также в определении их содержательного объема. Одни авторы считают, что конституционное право более широкое понятие. Государственное право, по их мнению, является частью конституционного права, поскольку включает лишь конституционно-правовые нормы, посвященные органам государственной власти. Другие, напротив, исходят из того, что к конституционному праву относятся только нормы Конституции, поэтому государственное право является более широкой по содержанию категорией.

В настоящее время научные дискуссии по вопросу о наименовании рассматриваемой отрасли права практически не ведутся. Большинство ученых считают указанные термины тождественными, употребляя преимущественно термин «конституционное право». Некоторые авторы учебников используют в названиях своих работ сразу два наименования: «конституционное (государственное) право».

1.2 Предмет конституционного права как отрасли права

Первостепенное значение для изучения любой отрасли права имеет установление ее предмета, т. е. регулируемого круга общественных отношений. Несмотря на довольно большое количество научных работ, посвященных исследованию данного вопроса, в юридической науке не сложилось единого мнения о том, как следует формулировать предмет конституционного права. Можно выделить два основных подхода к характеристике предмета конституционного права как отрасли права – широкий и узкий.

Широкий подход заключается в определении предмета отрасли через подробное перечисление всех объектов конституционно-правового регулирования (политической, экономической, социальной, духовной сфер), а также основных конституционно-правовых институтов в последовательности, как правило, повторяющей структуру Конституции России.

В рамках широкого подхода к предмету конституционного права относят следующие группы общественных отношений: 1) основы конституционного строя РФ, суверенитет народа и формы его осуществления, принципы государственного устройства, государственного суверенитета, разделения властей, социального и светского характера государства, идеологического многообразия, верховенства конституции; 2) взаимоотношения между государством и личностью, правовые основы статуса российских граждан, лиц без гражданства и иностранных граждан, находящихся на территории России, конституционные права, свободы, обязанности человека и гражданина, обеспечение их реализации и защиты; 3) федеративное устройство России, состав ее субъектов, предметы ведения и компетенция РФ, субъектов РФ, совместное ведение России и ее субъектов, федеральное коллизийное право; 4) организация и функционирование системы высших органов России;

Президента России, Федерального Собрания России, Правительства России, органов судебной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления.

Узкий подход характеризуется попытками определить предмет отрасли через какую-либо основную идею конституционного права. Чаще всего в этом подходе говорят о двух группах регулируемых конституционным правом отношений: 1) отношения между государством и человеком; 2) отношения, связанные с устройством государства и публичной власти.

К настоящему времени в науке конституционного права утвердилось представление о двухзвенной структуре предмета конституционного права: 1) отношения, являющиеся конституционно-правовыми по своей природе и детально регулируемые конституционным правом (устройство государства и власти в нем, взаимоотношение государства и личности в институте гражданства, отношения, связанные с осуществлением народо-властия); 2) отношения, которые включаются в предмет конституционного права в связи с их урегулированием на конкретный исторический момент источниками конституционного права, прежде всего, Конституцией (конституционное право устанавливает их основы: правовое положение личности, основы экономической, политической, социальной, духовной, идеологической жизни и т. д.).

Таким образом, предмет конституционного права представляет собой сложное правовое явление, охватывающее различные сферы государственной и общественной жизни. Он является не статичным, а динамичным, зависящим от конкретных исторических условий и действующих конституционно-правовых актов. При его определении следует исходить из функционального назначения конституционного права как отрасли российского права, тенденций развития, а также из объема конституционно-правового закрепления сфер государственной и общественной жизни.

1.3 Методы конституционно-правового регулирования

Метод правового регулирования является вторым после предмета традиционным критерием разграничения различных отраслей права.

Под методом правового регулирования принято понимать приемы, способы и средства, с помощью которых право воздействует на общественные отношения и их участников. Метод характеризует то, как право воздействует на общественные отношения, каким образом должны, могут или не должны поступать субъекты права.

В зависимости от характера предписаний выделяют императивный и диспозитивный методы.

Императивный метод – это метод властного предписания, основанный на запрете, подчинении и ответственности. Для данного метода характерно предписание, необходимое (обязательного) для исполнения, независимо от воли сторон общественного отношения, т. е. исключается свобода выбора поведения. За нарушение нормы, в которой использован императивный метод, часто наступает юридическая ответственность.

Диспозитивный метод – это метод, характеризующийся дозволением и правом выбора участниками отношений различных вариантов поведения, равноправием сторон и координацией их деятельности. Совершение действий в рамках диспозитивного метода является следствием добровольного (собственного волевого) выбора субъектом правоотношения, предложенного правом варианта поведения. Субъект не несет ответственности, если он не исполнил вариант поведения, содержащейся в норме права, использующей диспозитивный метод.

В конституционном праве, как отрасли публичного права, доминирующим является императивный метод, поскольку одна из сторон правоотношения всегда обладает государственно-властными полномочиями.

В зависимости от способа правового воздействия на общественные отношения в конституционно-правовом регулировании выделяют также такие методы как: предписание, запрет и дозволение.

Метод предписания (позитивного обязывания) заключается в указании в правовой норме на совершение определенных обязательных активных действий. В соответствии с ним от участника правоотношения требуется исполнить установленную нормой права обязанность. Для метода обязывания характерно отсутствие у субъекта возможности совершить иное действие, чем предписанное правовой нормой.

Метод запрета (негативного обязывания) выражается в установлении в правовой норме запрета на совершение определенных действий. В отличие от предписания, обязывающего совершать активные действия, запрет призывает уклоняться, воздерживаться от совершения действий, влекущих негативные для государства и общества последствия.

Метод дозволения состоит в разрешении совершать определенные действия или бездействия. В отличие от методов предписания и запрета, характеризующихся установлением императивных требований, метод дозволения является выражением диспозитивных начал в конституционном праве. В некоторых случаях, дозволение ограничивает участников отношений определенными рамками. Это характерно для норм, содержащих компетенцию и полномочия каких-либо органов власти и местного самоуправления

1.4 Система конституционного права как отрасли права

Под системой конституционного права принято понимать его внутреннее строение, структуру, определяемую дифференциацией и интеграцией конституционно-правовых норм. Система конституционного права обуславливается взаимосвязью норм данной отрасли права, их объединением в различные

внутренне согласованные группы. В качестве основных элементов системы конституционного права выступают конституционно-правовые нормы (первичный элемент) и конституционно-правовые институты или подотрасли (вторичный элемент, образующийся из совокупности норм).

Наиболее распространенной является характеристика в качестве крупных структурных образований в системе конституционного права институтов. Однако некоторые ученые, помимо конституционно-правовых институтов, выделяют в системе конституционного права еще и подотрасли. Такое различие в подходах к определению элементов системы конституционного права обусловлено отсутствием в юридической науке общепризнанного понимания таких категорий как «правовой институт» и «подотрасль», а также условностью различий между ними.

Среди авторов, выделяющих в системе конституционного права подотрасли, отсутствует единое мнение об их количестве и возможности включения в них всех конституционно-правовых институтов. Большинство ученых выделяет лишь несколько подотраслей, охватывающих лишь часть предмета конституционного права, а остальные правовые формирования относят к институтам конституционного права. Например, А. С. Пиголкин выделяет такие подотрасли конституционного права как избирательное право, муниципальное право, прокурорский надзор. Л. П. Рассказов указывает на избирательное и парламентское право. Лишь редкие авторы полностью структурируют все конституционно-правовые нормы на подотрасли, но в результате они получают наименования, соответствующие названиям конституционно-правовых институтов в работах других авторов.

В юридической литературе принято выделять 4 критерия, обуславливающих разграничение институтов между собой: 1) круг общественных отношений, на регулирование которых

направлены нормы института; 2) специфика правовых норм института, а также правовых отношений, возникающих под воздействием этих норм; 3) круг источников, содержащих нормы правового института; 4) субъектный состав участников отношений.

В основе последовательности расположения институтов большинство ученых опирается на структуру Конституции РФ, а также степень их взаимного влияния друг на друга. Исходя из этого, в системе конституционного права можно выделить следующие институты: основы конституционного строя; институт конституции; конституционный контроль; гражданство; правовой статус личности; федеративное устройство; избирательная система (избирательное право); президентская власть; законодательная власть (парламентское право); исполнительная власть; государственная власть в субъектах РФ; судебная власть и прокуратура; местное самоуправление; порядок внесения поправок и пересмотр Конституции РФ.

Большинство из указанных институтов имеют в своей структуре подинституты. Например, институт правового статуса личности включает подинституты: конституционные права и свободы, конституционные обязанности, гарантии конституционных прав и свобод, ограничения конституционных прав и свобод.

Существуют отраслевые и межотраслевые институты. Отраслевые институты включают нормы, являющиеся источником лишь отрасли конституционного права, то есть регулирующие исключительно конституционно-правовые отношения (например, институт законодательного процесса). Межотраслевые институты – объединяют нормы, являющиеся источниками нескольких отраслей или систем права (например, институт гражданства, регулируемый нормами конституционного, административного и международного права).

Некоторые ученые выделяют в системе конституционного права, по примеру других отраслей права, два глобальных

структурных формирования – общую и особенную части. К общей части относят установления, которые являются едиными для всего массива конституционно-правовых норм, действуют и применяются в большинстве конституционно-правовых институтов. К особенной части относят специальные институты, регулирующие отдельные виды конституционно-правовых отношений.

1.5 Место конституционного права в системе российского права

Конституционное право России является ведущей отраслью в системе российского права. Ведущая роль конституционного права России обуславливается комплексом факторов. Во-первых, главенствующим местом Конституции РФ в системе источников российского права. Во-вторых, конституционное право регулирует базовые для государства и общества отношения, возникающие в различных сферах жизни. Нет той сферы жизни, которую не затрагивало бы конституционное право РФ. В отличие от него, другие отрасли права регулируют узкий круг общественных. В-третьих, конституционное право устанавливает основополагающие начала для всех отраслей российского права.

Наряду с общераспространенным пониманием конституционного права как отрасли права, регулирующего обособленную группу общественных отношений, в юридической науке высказываются суждения о надотраслевой природе конституционного права. Такой подход активно обсуждался в науке в 1970-х гг. В. С. Основин, опираясь на теорию пирамидального строения системы советского права, отмечал, что вершиной такой пирамиды является «государственное право, логический центр, вокруг которого расположены другие отрасли». И. П. Ильинский и В. А. Кикоть предлагали считать конституционное право не отраслью, а ядром системы права. Данные

точки зрения оправданы только по отношению к тем конституционно-правовым нормам, которые регулируют общественные отношения, составляющие основы для других отраслей российского права. Однако, что касается отношений, детально регулируемых исключительно конституционным правом России, то их нельзя считать надотраслевыми, поскольку в системе российского права нет отраслей, их конкретизирующих и регулирующих помимо данной отрасли.

Определяя юридическую природу конституционного права РФ и его место в системе права необходимо учитывать неоднородность категории «отрасль права» и разграничение ее на различные типы. В частности, деление отраслей права на интегрирующие и предметные. Интегрирующие - отрасли, регулирующие общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества, нормы которых отличаются интеграционной функцией, проникновением в другие элементы системы права. Предметные отрасли – воздействуют на общественные отношения в какой-либо одной области жизни. Конституционное право не редко относят к интегрирующим отраслям, поскольку его нормы, занимая ведущее положение в системе права, оказывают влияние на формирование других отраслей российского права, интегрируя их. Однако данное суждение не является бесспорным, поскольку до сегодняшнего дня предмет конституционного права России четко не обозначен и во многих определениях предмета конституционного права не прослеживается интегрирующий подход.

1.6 Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности, классификация

Конституционное право как отрасль права представляет систему правовых норм. В основе понятия конституционно-правовой нормы лежит общетеоретическая категория «норма права». Исходя из которой, под нормой конституционного

права следует понимать общеобязательное, формально определенное, установленное или санкционированное государством правило поведения, обеспечиваемое в необходимых случаях силой государства, регулирующее общественные отношения, составляющие предмет отрасли конституционного права.

Поскольку конституционно-правовые нормы являются частью российского права, то им присущи черты, общие для правовых норм всех отраслей права: общеобязательный характер (обязательны для исполнения всеми субъектами права, которым они адресованы); формальная определенность (содержатся в определенных источниках права); абстрактный характер (обращаются к неопределенному кругу лиц); установление или санкционирование властным органом, народом; обеспечение реализации государственно-правовыми средствами (убеждение, поощрение, принуждение).

В то же время нормам конституционного права присущи особенности:

1) нормы конституционного права регулируют наиболее важные, базовые общественные отношения;

2) источники, в которых они содержатся, обладают высшей юридической силой;

3) своеобразие видов: среди них большое количество общерегулятивных норм, которые не устанавливают конкретные права и обязанности участников отношений: а) нормы-принципы; б) нормы-дефиниции, т. е. нормы, раскрывающие значение какого-либо термина; в) нормы-задачи; г) нормы-декларации; д) нормы-символы;

4) учредительный характер предписаний (закрепляют основные общественно-политические институты: форму правления, политический режим, систему органов власти, их компетенцию, формы основных нормативных правовых актов, порядок их принятия и опубликования и т. д.);

5) особый механизм реализации, заключающийся в возникновении в некоторых случаях правоотношений общего характера или правового состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ), а также в необходимости издания актов, конкретизирующих положения Конституции;

6) специфический характер субъектов, к которым обращаются конституционно-правовые нормы (народ, государство, глава государства, субъекты Федерации, нации, народности);

7) тесная связь с нормами нравственности, проявлением чего является использование в нормах конституционного права нравственных категорий;

8) особая структура – для большинства норм конституционного права не характерна традиционная трехчленная структура: гипотеза, диспозиция, санкция. В большинстве случаев норма конституционного права содержит лишь гипотезу либо диспозицию. Санкции встречаются редко.

Нормы конституционного права можно классифицировать по различным основаниям.

1. По содержанию (по объекту регулирования): нормы, закрепляющие основы конституционного строя; нормы, регулирующие правовой статус личности; нормы, определяющие федеративное устройство Российской Федерации; нормы, регулирующие порядок осуществления народовластия (выборы, референдумы и т. д.); нормы, устанавливающие основы организации государственной власти; нормы, закрепляющие основы местного самоуправления; нормы, определяющие статус Конституции РФ, порядок ее пересмотра и внесения поправок.

2. По функциям, которые выполняют правовые нормы: регулятивные, т. е. непосредственно регулирующие общественные отношения, путем установления прав и обязанностей их участников; охранительные нормы, т. е. закрепляющие меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав; коллизионные нормы, т. е. определяющие то, какие нормы из совокупности возможных применяются к данному

отношению; общие нормы, т. е. направленные на фиксирование в обобщенном виде определенных элементов регулируемых отношений; оперативные нормы, т. е. изменяющие или отменяющие действие иных норм, выполняя, таким образом, служебные функции.

3. По характеру прав и обязанностей: управомочивающие нормы, т. е. устанавливающие право субъекта совершать действия, предусмотренные нормой; обязывающие нормы, т. е. устанавливающие обязанность субъекта совершать определенные действия; запрещающие нормы, т. е. устанавливающие обязанность субъекта воздерживаться от определенных действий, не совершать их; стимулирующие нормы, т. е. содержащие одобрение каких-либо действий или поведения.

4. По степени определенности предписаний: императивные нормы, т. е. содержащие категорические предписания, которые не могут быть изменены по усмотрению субъекта; диспозитивные нормы, то есть определяющие возможность совершения или несовершения какого-либо действия; альтернативные нормы, т. е. допускающие выбор одного из вариантов поведения.

5. По территории действия: нормы, действующие на территории двух и более государств; нормы, действующие на всей территории РФ; нормы, действующие на территории двух и более субъектов РФ; нормы, действующие на территории субъекта РФ; нормы, действующие в пределах муниципального образования; локальные нормы, т. е. действующие внутри принявшего их органа и только в отношении лиц, работающих в нем.

6. По юридической силе: нормы Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ; нормы законов; нормы подзаконных актов.

7. По назначению в механизме правового регулирования: материальные нормы, т. е. предусматривающие права и обязан-

ности субъектов права; процессуальные нормы, т. е. определяющие порядок реализации материальной нормы, формы воплощения ее в действительность.

8. По времени действия: нормы, действующие в течение неопределенного срока; нормы, имеющие ограниченный срок действия.

1.7 Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, классификация

Конституционно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, то есть отношений, урегулированных нормами права, в которые вступают субъекты, реализуя свои права и обязанности. Исходя из этого, конституционно-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права.

К числу особенностей конституционно-правовых отношений можно отнести следующее: 1) имеют свое собственное содержание; 2) отличаются спецификой объекта и особым субъектным составом; 3) характеризуются большим разнообразием, обилием общих правоотношений, что создает многослойные юридические связи между субъектами, устанавливаемые зачастую через цепь взаимосвязанных между собой правоотношений; 4) играют ведущую роль по отношению ко всем иным правоотношениям.

Структура конституционно-правового отношения включает три элемента: субъекты, объекты и содержание правоотношения.

Субъектами конституционно-правовых отношений следует считать их участников, которые в конкретном правоотношении осуществляют свои права и несут соответствующие юридические обязанности либо своей правоспособностью порождают правовые состояния. Субъекты конституционно-правовых отношений делятся на группы: 1) физические лица: граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, лица

с двойным гражданством, беженцы, вынужденные переселенцы, лица со специальной правоспособностью; 2) публично-территориальные образования: Россия, субъекты РФ, муниципальные образования, административно-территориальные единицы; 3) государственные органы и должностные лица; 4) негосударственные объединения: общности людей (народ, население субъекта Федерации или муниципального образования, коренные малочисленные народы), органы местного самоуправления, ассоциации граждан (общественные организации, политические партии, религиозные объединения), группы граждан (собрания избирателей, сходы граждан).

Существует также деление всех субъектов конституционно-правовых отношений на индивидуальных и коллективных (комплексных). К индивидуальным относятся граждане РФ, иностранные граждане, беженцы и т. д. Коллективные субъекты подразделяются на организованные и неорганизованные.

Для реализации своих прав и выполнения обязанностей субъекты конституционных правоотношений должны обладать правосубъектностью, которая включает правоспособность, дееспособность и деликтоспособность. Правоспособность – это способность лица иметь права и обязанности. Дееспособность – это способность лица своими действиями осуществлять права и обязанности. Деликтоспособность – это способность лица нести ответственность за свои действия.

Объектами конституционно-правовых отношений является то, на что направлены права и обязанности участников отношения или то, по поводу чего эти отношения возникают, то есть материальные и нематериальные блага, предметы или явления, с которыми нормы конституционного права связывают поведение участников конституционно-правовых отношений. Объектами конституционно-правовых отношений являются: государственная территория; государственная власть; сувере-

нитет; местное самоуправление; имущественные и неимущественные блага; поведение субъектов; действия органов государства, местного самоуправления и общественных объединений.

Содержание конституционно-правового отношения может быть, как юридическим, так и фактическим. Юридическое содержание конституционно-правового отношения составляют субъективные юридические права и обязанности субъектов правоотношения. Фактическое содержание – фактическое поведение субъектов конституционно-правовых отношений в пределах предоставленных им субъективных юридических прав и обязанностей. Субъективное право – это мера возможного поведения участников правоотношения. Субъективная обязанность – мера должного поведения участников правоотношения.

Конституционно-правовые отношения возникают, изменяются либо прекращаются в связи с определенными обстоятельствами, условиями, именуемыми юридическими фактами. В зависимости от отношения к воле людей юридические факты подразделяются на события и действия. События – это явления, не зависящие от воли человека. Действия – юридические факты, которые происходят по воле людей.

Конституционно-правовые отношения классифицируются в юридической литературе по разным основаниям.

1. По форме: правоотношения в собственном смысле, в которых четко определены субъекты, их права и обязанности; правовые состояния, в которых субъекты могут быть определены, но права и обязанности носят размытый характер.

2. По способу индивидуализации субъектов: правоотношения общего характера, в которых субъекты четко не определены, равно как отсутствуют их конкретные права и обязанности; конкретные правоотношения, в которых четко обозначены субъекты, их права и обязанности;

3. В зависимости от функций норм, на основе которых возникают конституционно-правовые отношения: регулятивные отношения, возникающие вследствие правомерного поведения их субъектов на основе действия регулятивных норм, через них реализуются их права и обязанности; охранительные отношения, возникающие вследствие неправомерного поведения субъектов на основе охранительных юридических норм, через них реализуются меры юридической ответственности и меры защиты субъективных прав.

4. В зависимости от содержания: материальные правоотношения, возникающие в процессе реализации материальных норм; процессуальные правоотношения, складывающиеся при реализации процессуальных норм.

5. По целевому назначению: учредительные правоотношения, возникающие на основе норм общего характера и выражают учредительную роль конституционного права; правоустановительные правоотношения, в которых субъекты осуществляют права и исполняют обязанности, установленные конституционно-правовой нормой; правоохранительные правоотношения, целью которых является охрана предписания правовой нормы.

6. В зависимости от времени функционирования: постоянные правоотношения, период действия которых четко не определен; временные правоотношения, действующие, пока имеют значение или в течение срока, указанного в норме права.

1.8 Конституционно-правовая ответственность как особый вид юридической ответственности

Необходимо различать конституционно-правовую ответственность и ответственность за нарушение норм конституционного права. В первом случае речь идет об особом виде юридической ответственности, а ко второй категории может быть отнесена также уголовная, административная или гражданско-правовая ответственность.

Под конституционно-правовой ответственностью понимается особый вид юридической ответственности, заключающийся в применении к лицу (субъекту), виновному в нарушении предписаний конституционно-правовых норм или их ненадлежащем исполнении, мер воздействия, предусмотренных санкцией конституционно-правовой нормы и выражающихся в отрицательных (неблагоприятных) для него последствиях личного, организационного или имущественного характера.

Наряду с термином «конституционно-правовая ответственность» в юридической литературе встречается термин «конституционная ответственность», часто употребляемый как тождественный первому. Однако некоторые ученые предлагают их различать. Конституционной предлагают считать ответственность, предусмотренную нормами Конституции, а конституционно-правовой ответственностью – ответственность, предусмотренную не только нормами Конституции, но также и иных источников конституционного права.

Будучи одним из видов юридической ответственности, конституционно-правовая ответственность обладает всеми ее общими признаками: является мерой государственного принуждения; основана на юридическом и общественном осуждении правонарушителя; заключается в установлении для правонарушителя (претерпевании правонарушителем) отрицательных (неблагоприятных) последствий.

Конституционно-правовой ответственности присущи следующие характерные особенности: 1) предусматривается нормами конституционного права; 2) носит, как правило, морально-политический характер; 3) в основном не применяется к обычным гражданам, поскольку складывается в сфере общественно-политических отношений; 4) как правило, не имеет ни материального, ни репрессивного характера; 5) отсутствует единая процедурная форма ее применения; 6) имеет не только карательную, но и правосстановительную функцию, а иногда и превентивную.

Конституционно-правовая ответственность имеет два основания: 1) нормативное – норма конституционного права, предусматривающая ответственность; 2) фактическое основание – правонарушение, характеризующееся набором признаков состава правонарушения, а также правоприменительный акт.

Субъектами конституционно-правовой ответственности могут быть: 1) государство в целом, субъекты РФ; 2) государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица, в том числе выборные; 3) общественные и религиозные объединения; 4) лица со специальным статусом.

Объектом конституционно-правового нарушения являются общественные отношения, регулируемые и защищаемые конституционным правом, на которые посягает правонарушитель.

Субъективную сторону конституционно-правового нарушения составляет вина правонарушителя, т. е. психологическое отношение субъекта к совершенному правонарушению.

Объективная сторона конституционно-правового нарушения – это действие или бездействие правонарушителя.

В качестве мер конституционно-правовой ответственности (санкций), применяемых к правонарушителю, можно назвать следующее: отмена или приостановление действия актов государственных органов или их отдельных положений; возмещение вреда, причиненного действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц; досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц; аннулирование юридических результатов тех или иных конституционно-правовых действий; ограничение или приостановление некоторых прав граждан в связи с их отдельными противоправными действиями; приостановление деятельности и принудительная ликвидация общественных объединений, ликвидация и запрет деятельности религиозных объединений; выражение негативной оценки тем или иным действиям.

Существуют несколько способов привлечения к конституционно-правовой ответственности: 1) судебный порядок; 2) принятие решения несудебным компетентным государственным органом; 3) привлечение к ответственности путем использования форм непосредственной демократии.

1.9 Источники конституционного права как отрасли права: понятие, особенности, виды

Термин «источник права» используется в юридической литературе, главным образом, в двух значениях.

В материальном смысле источник права – это различные условия или явления жизни, предопределяющие сущность и содержание права. К этому значению источника права относится также естественное право и правовой обычай.

Источник права в формально-юридическом смысле – это внешнее (юридическое) выражение правовых норм. В этом значении термин «источник права», по сути, отождествляется с понятием «форма права».

Источники конституционного права характеризуются чертами: 1) множественность форм выражения; 2) иерархическая соподчиненность; 3) приоритет Конституции РФ, как основного источника отрасли конституционного права, над нормами международного права; 4) непосредственная связь с организацией и функционированием государственной власти, от которой исходят все нормативные акты, а также регламентация процесса издания правовых норм; 5) количественное преобладание законов над подзаконными актами.

Источники конституционного права могут быть классифицированы по нескольким основаниям:

1. По юридической силе: Конституция РФ и Законы РФ о поправках к Конституции; международно-правовые акты; федеральные конституционные законы; федеральные законы; нормативные указы Президента РФ; нормативные акты палат

Федерального Собрания; нормативные постановления Правительства РФ; нормативные акты федеральных органов исполнительной власти; конституции (уставы) субъектов РФ; конституционные законы субъектов РФ; кодифицированные законы субъектов РФ; законы субъектов РФ; нормативные постановления законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ; нормативные акты высших должностных лиц (глав) субъектов РФ; нормативные постановления правительств субъектов РФ; нормативные акты органов исполнительной власти субъектов РФ; уставы муниципальных образований; нормативные акты представительных органов местного самоуправления; правовые акты главы муниципального образования и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

2. По территории действия: международно-правовые акты; федеральные источники; федерально-региональные источники (например, договоры между РФ и ее субъектами); источники права субъектов РФ; источники права муниципальных образований; локальные источники.

3. По субъектам принятия: источники, принятые народом на референдуме; источники, принятые законодательным органом государственной власти; источники, принятые главой государства или высшим должностным лицом субъекта РФ; источники, принятые исполнительным органом государственной власти; источники, принятые судебным органом; источники, принятые органом местного самоуправления.

4. По времени действия: источники, применяемые постоянно; источники, применяемые временно (например, законы о введении в действие законов).

1.10 Федеральные конституционные законы: понятие и особенности

Федеральные конституционные законы – это основополагающие законодательные акты, принимаемые по вопросам,

предусмотренным Конституцией РФ и обладающие большей юридической силой по отношению к федеральным законам.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующий ряд особенностей федеральных конституционных законов.

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным в Конституции РФ, то есть основанием для их издания может служить только прямое указание конституционного законодателя (ч. 1 ст. 108 Конституции РФ). Конституция РФ предусматривает принятие федеральных конституционных законов по следующим вопросам: обстоятельства и порядок введения чрезвычайного положения, а также ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 и 2 ст. 56), порядок принятия в РФ и образование в ее составе нового субъекта (ч. 2 ст. 65), изменение статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66), описание и порядок официального использования государственных флага, герба и гимна РФ (ч. 1 ст. 70), порядок назначения референдума (п. «в» ст. 84), режим военного положения (ч. 3 ст. 87), обстоятельства и порядок введения военного положения (ст. 88); порядок деятельности Уполномоченного по правам человека (п. «е» ст. 103), порядок деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 114), установление судебной системы РФ (ч. 3 ст. 118), полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных федеральных судов (ч. 3 ст. 128), порядок созыва Конституционного Собрания (ч. 2 ст. 135). К настоящему времени по абсолютному большинству вопросов уже действуют федеральные конституционные законы. Остаются не принятыми лишь законы о созыве Конституционного Собрания и об изменении статуса субъекта РФ.

2. Федеральные конституционные законы принимаются только по предметам ведения РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ) и не могут быть приняты по предметам совместного ведения.

3. Принятие федеральных конституционных законов по вопросам, указанным в Конституции РФ, является обязанностью, а не правом законодателя. По этим вопросам не могут быть приняты федеральные законы или иные акты.

4. Федеральные конституционные законы принимаются в особом, усложненном порядке. Согласно ч. 2 ст. 108 Конституции РФ федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Одобрение Советом Федерации является обязательным.

5. Президент РФ обязан подписать и обнародовать принятый Федеральным Собранием федеральный конституционный закон в течение 14 дней. При этом он не вправе его отклонить и не подписать.

6. Федеральные конституционные законы обладают большей юридической силой по сравнению с обычными федеральными законами. В соответствии с ч. 3 ст. 76 Конституции РФ федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

7. Федеральные конституционные законы развивают конституционные положения, расширяя конституционное пространство, но при этом они не являются частью Конституции РФ и имеют меньшую по сравнению с ней юридическую силу.

8. Все федеральные конституционные законы относятся к источникам конституционного права, помимо Конституции РФ и законов о поправках к ней. Их отраслевая принадлежность зафиксирована в наименовании самой формы – конституционный закон. В отличие от федеральных конституционных законов, правовые акты других форм являются источниками различных отраслей права. В то же время, предмет правового регулирования федеральных конституционных законов не ограничивается только конституционным правом, так как одновременно они могут являться источниками права и иных отраслей.

Таким образом, федеральные конституционные законы являются особым источником российского права, обладающим комплексом специфических черт.

1.11 Конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как источники конституционного права

Конституции и уставы субъектов РФ являются основополагающими источниками конституционного права, издаваемыми на региональном уровне. Конституция РФ разграничила два вида основных законов субъектов РФ – конституции и уставы, формально уравненных по юридической силе. Конституция в качестве основного закона принимается только в республиках в составе России, поскольку они названы в части 2 ст. 5 Конституции РФ государствами, а в остальных субъектах РФ, которые не являются государствами (крае, области, городе федерального значения, автономной области и автономном округе), основными законами являются уставы.

Можно выделить следующие специфические черты, отличающие рассматриваемые источники конституционного права.

1. Особый порядок принятия и изменения. В ч. 1 ст. 66 Конституции РФ говорится, что статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а в ч. 2 этой же статьи – статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ. Исходя из этого, существует один способ принятия уставов и, как показывает практика, три способа принятия республиканских конституций: 1) народом на республиканском референдуме; 2) законодательным органом республики; 3) специально созванным органом – конституционным собранием.

Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливает требование о принятии конституций (уставов) субъектов РФ, поправок к ним квалифицированным большинством депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Так, если для принятия закона субъекта РФ необходимо большинство голосов от установленного числа депутатов, то конституции (уставы) субъектов РФ должны приниматься большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Более детальное отражение процедура принятия, изменения и дополнения конституций (уставов) субъектов РФ находит в самих этих актах, которые предусматривают большое количество различных процедурных вариантов (разные субъекты права законодательной инициативы, разные формы актов – поправок, разная степень участия в законодательной процедуре главы субъекта РФ, разные требования по ознакомлению населения с законопроектами, выделение защищенных от поправок глав и т. д.).

2. Конституции и уставы субъектов РФ обладают высшей юридической силой и верховенством на территории соответствующего субъекта РФ по отношению ко всем иным законам и подзаконным актам органов государственной власти субъекта РФ и местного самоуправления. Данная норма не отражена непосредственно в Конституции РФ, но содержится во всех конституциях (уставах) субъектов РФ. В то же время основные законы субъектов РФ занимают подчиненную по отношению к федеральной Конституции роль.

3. Особый порядок обеспечения соответствия конституций (уставов) субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам. Обеспечение соответствия конституции (устава) субъекта РФ Конституции РФ и федеральным законам относится к предмету совместного ведения России и ее субъектов. Конституционный Суд РФ в ряде постановлений сформулировал правовую

позицию, согласно которой, контроль не только за конституционностью, но и за законностью конституций (уставов) субъектов РФ может осуществляться только в порядке конституционного судопроизводства Конституционным Судом РФ. Он указывает, что Конституция РФ не допускает проверку судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов РФ.

4. Конституции (уставы) субъектов РФ имеют свой предмет правового регулирования, то есть специфическую группу закрепляемых общественных отношений. Части 1 и 2 ст. 66 Конституции РФ определяют в качестве такого предмета только статус субъекта РФ. Однако, фактический предмет регулирования на много шире и включает общественные отношения, связанные с: определением статуса субъекта РФ в части, не урегулированной Конституцией РФ (наименование субъекта РФ, предметы ведения и полномочия субъекта РФ, состав территории субъекта РФ, в том числе перечень административно-территориальных единиц и т. д.); - устройством государственной власти в субъекте РФ – законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти субъекта РФ (порядок формирования и деятельности, компетенция, прекращение полномочий, взаимоотношение органов власти субъекта РФ между собой и т. д.); регламентацией основ системы законодательства субъекта РФ; установлением дополнительных (по сравнению с Конституцией РФ и федеральным законодательством) гарантий прав и свобод человека и гражданина; закреплении наиболее важных экономических отношений (собственность субъекта РФ, бюджет субъекта РФ, пользование природными ресурсами, находящимися на территории субъекта РФ и т. д.); основами местного самоуправления в субъекте РФ.

5. Конституции и уставы субъектов РФ обладают учредительным характером. Они образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения субъекта РФ. Что касается совместного ведения РФ и ее

субъектов, то конституции и уставы субъектов РФ служат основой их законодательства по этим вопросам наряду с федеральными законами без ущерба для верховенства последних. Учредительным характером обладают все нормы конституции (устава) субъекта РФ, даже те, которые основаны на положениях федерального законодательства, что подтвердил Конституционный Суд РФ (Постановление от 18.07.2003 г. № 13-П). Учредительный характер конституций (уставов) субъектов РФ проявляется в том, что они учреждают органы субъекта РФ, порядок их формирования, предметы ведения и полномочия субъекта РФ и его органов власти, систему региональных правовых актов, территориальное устройство субъекта РФ и т. д.

6. Конституции и уставы субъектов РФ являются базой для формирования и развития регионального законодательства. Конституции (уставы) субъектов РФ не только сами осуществляют непосредственное регулирование общественных отношений, но и определяют основные источники права в субъекте РФ, их формы, издающие органы, соотношение по юридической силе, порядок принятия и т. д. В конституциях (уставах) субъектов РФ содержится много указаний на необходимость урегулирования тех или иных вопросов законом или иным правовым актом субъекта РФ.

7. Конституции и уставы субъектов РФ обладают юридическим свойством стабильности. По сравнению с актами текущего регионального законодательства они более стабильны по той причине, что изменяются и дополняются в усложненном порядке, а также, потому что содержат наиболее общие нормы, не подверженные частым изменениям. В то же время стабильность конституций (уставов) субъектов РФ на много меньше, чем у Конституции РФ. Большинство изменений, как правило, связано с реформированием законодательства на федеральном уровне, в результате чего возникает необходимость приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с ним.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие конституционного права как отрасли права.
2. Назовите общественные отношения, составляющие предмет конституционного права.
3. Система конституционного права как отрасли права.
4. Определите место конституционного права в системе российского права.
5. Приведите понятие конституционно-правовой нормы.
6. Перечислите особенности норм конституционного права.
7. Охарактеризуйте основания классификации конституционно-правовых норм.
8. Дайте понятие конституционно-правовым отношениям.
9. Охарактеризуйте структуру конституционно-правовых отношений.
10. Выделите особенности конституционно-правовых отношений.
11. Укажите особенности конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности.
12. Классифицируйте источники конституционного права как отрасли права.
13. Опишите особенности федеральных конституционных законов как источников конституционного права.
14. По каким вопросам Конституцией России предусмотрено принятие федеральных конституционных законов?
15. Назовите специфические черты, отличающие конституции и уставы субъектов РФ от иных источников права.

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Понятие конституции

Термин «конституция» («constitutio») в переводе с латинского означает «установление», «учреждение», «организация». Наряду с термином «конституция» применяется еще одно наименование – «Основной Закон» (*lex fundamentales*). В отечественной юридической науке термин «конституция» употребляется в двух значениях.

1. Конституция фактическая (социальная, действительная, живая или реальная) – реально существующие в государстве основы государственного и общественного строя, действительное правовое положение личности в стране. Фактическая конституция может включать в себя, помимо правовых актов, существующее в государстве естественное право, конституционные обычаи, правовые позиции судебных органов, касающиеся толкования конституционных норм, прецеденты и правосознание личности. При этом в государстве даже может отсутствовать конституция как юридический документ.

2. Конституция юридическая – юридический письменный документ, правовой акт высшей юридической силы, принимаемый и изменяемый в особом порядке, имеющий особый объект правового регулирования.

Соотношение юридической и фактической конституции показывает соответствие или несоответствие Основного Закона страны реальному, фактическому положению в ней. Считается, что если юридическая конституция существенно расходится с фактической, значит, первая носит фиктивный, номинальный характер, а если соответствует ей, то реальный или идеальный.

В юридической литературе употребляются также понятия конституции в материальном и формальном смысле. Чаше

всего конституция в материальном смысле отождествляется с фактической конституцией, а конституция в формальном смысле – с юридической. Такое понимание базируется на понятии источника права в материальном и формальном значении.

Конституция в материальном смысле определяется как правовой акт, отличающийся своим специфическим содержанием, регулирующий такие общественные отношения, которые являются конституционно-правовыми по своей природе и по своему значению и не могут быть урегулированы иным актом.

В формальном значении фактическое содержание конституции имеет второстепенное значение. Главное то, что акту, именуемому конституцией, не могут противоречить никакие другие правовые акты в государстве.

Иногда в научной литературе употребляется термин «политическая конституция». Как правило, в этом случае подчеркивается, что конституция является не только юридическим, но и важным политическим документом, имеющим социально-политическое содержание, оказывающее влияние на всю политическую систему государства.

Изложенное позволяет выделить следующие основные признаки (черты) конституции: 1) это Основной Закон (редко группа актов), принимаемый в особом порядке, имеющий особый предмет правового регулирования и обладающий гарантиями стабильности; 2) фундаментальный акт, формирующий и обеспечивающий социальное и политическое единство народа; 3) она учреждает государство, систему его органов, порядок их формирования, компетенцию и принципы взаимодействия; 4) она является способом формализации государственного строя, определяет основные ценности государства и общества; 5) она устанавливает пределы государственной власти, основные формы и методы ее осуществления, закрепляет правовое положение личности; 6) она закрепляет и выражает высшие правовые нормы.

С учетом сказанного, под конституцией следует понимать совокупность правовых положений, обладающих высшей юридической силой и закрепляющих основы общественного строя и государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы государственных органов.

2.2 Сущность конституции

Вопрос о понятии конституции в юридической литературе традиционно рассматривается в неразрывной связи с определением ее сущности, то есть глубинной природы. Определение сущности конституции часто связывается с решением вопроса о том, чью волю она выражает. Однако подобный взгляд на сущность конституции является односторонним. Он характеризует лишь одну сторону конституции – социально-политическую, в то время как конституция является, прежде всего, правовым актом, а, следовательно, обладает не только социальной, но и юридической сущностью.

Социальная сущность конституции характеризует причины ее появления, социально-политическое содержание в концентрированном виде, отражающее качественные характеристики государства, общества, личности и их взаимоотношения между собой.

Юридическая сущность связана с качествами конституции как юридического документа, принимаемого в особом порядке, имеющего высшую юридическую силу, особый объект регулирования и т. п. Этот аспект сущности конституции раскрывается через характеристику ее основных черт и юридических свойств.

Существует шесть основных подходов к пониманию социальной сущности конституции.

1. Либерально-демократический подход – конституция рассматривается как результат общественного компромисса

или согласия между различными социальными слоями и политическими силами в отношении базовых принципов организации общества и государства, взаимоотношения личности и государства. В основе либерально-демократического подхода лежат доктрины естественного права и общественного договора.

2. Марксистско-ленинский (классовый) подход – конституция является результатом классовой борьбы, выражает волю господствующего класса и насилие этого класса над другими.

3. Теологический подход заключается в соединении в конституции светского и божественного права. Представление о конституции в этом случае ассоциируется со сводом божественных правил, по которым необходимо жить.

4. Естественно-исторический подход – конституция является воплощением многовекового опыта народа, его исторических традиций и формой признания естественных прав человека, принадлежащих каждому от рождения. Эти обстоятельства придают конституции качества прочности, стабильности и устойчивости.

5. Государственный подход – конституция является проявлением государственной воли, издается в целях самоограничения государственной власти и предотвращения авторитаризма, деспотизма, тирании. В конституции ограничиваются права органов государственной власти, пределы их вмешательства в жизнь общества и личности.

6. Нормотивистский подход – конституция является проявлением высшей, основной нормы миропорядка. Данный подход базируется на учении нормотивистской школы права. Конституция представляет наибольшую ценность среди всех правовых актов, действующих в государстве.

Таким образом, на сегодняшний день существуют различные подходы к пониманию конституции и ее сущности. Многообразие отечественного и зарубежного опыта конституционного строительства позволяет прийти к выводу, что каждая

конституция обладает своей сущностью, соответствующей одному или одновременно нескольким охарактеризованным выше подходам.

2.3 Понятие, сущность и основные черты Конституции России 1993 года

Конституция РФ – это Основной закон России, как суверенного и демократического государства, обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы конституционного строя, государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы государственных органов, а также местного самоуправления.

Конституция РФ – это Основной Закон России, как суверенного и демократического государства, обладающий высшей юридической силой и закрепляющий основы конституционного строя, государственного устройства, взаимоотношений между государством и личностью, организации и деятельности системы государственных органов, а также местного самоуправления.

Формальным отличием действующей Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года, является исключение из ее наименования слов «Основной Закон». До этого все советские конституции имели двойное название «Конституция (Основной Закон)». Отсутствие слов «Основной Закон», безусловно, не означает, что Конституция России 1993 года не является таковым. Указанное наименование характеризует Конституцию, как правовой акт, исходя из его содержания и места среди источников российского права, поэтому действующая Конституция РФ также является Основным Законом.

Конституция РФ 1993 года имеет сущность, принципиально отличающуюся от всех предыдущих советских конституций. Однако конкретные оценки ученых относительно сущности Конституции РФ 1993 года существенно расходятся.

Конституцию РФ невозможно охарактеризовать только одним из традиционных подходов. В ней находят сочетание практически все основные теории социальной сущности конституции.

К качеству ключевых сущностных признаков Конституции РФ, определяющих ее социальную значимость, можно назвать: 1) демократический характер; 2) провозглашение человека, его прав и свобод высшей ценностью; 3) отказ от классового подхода; 4) закрепление многопартийности, политического и идеологического многообразия.

Конституция России является не только социальным, но и юридическим документом, поэтому ей присущи качества, свойственные любому правовому акту, то есть нормативность, формальная определенность, регулятивность, системность, принудительность и т. д. В то же время Конституция России обладает специфической юридической сущностью, которая отличает ее от других юридических актов и характеризует ее как Основной Закон. В научной и учебной литературе юридическая сущность Конституции РФ раскрывается через характеристику ее основных черт и юридических свойств.

Основные черты Конституции РФ характеризуют роль Конституции в реальных процессах жизни общества. К основным чертам Конституции России следует относить: 1) особый предмет регулирования; 2) особый субъект принятия; 3) легитимность (народность); 4) учредительный характер; 5) реальность; 6) стабильность. Рассмотрим каждую черту отдельно.

1. Особый предмет регулирования Конституции характеризуется его всеобъемлющим характером. Нормы Конституции имеют высшую степень нормативной обобщенности, регулируют базовые и фундаментальные основы всех сфер жизни государства и общества – юридической, политической, экономической, социальной, духовной и т. д.

2. Особый субъект принятия Конституции РФ, отличный от субъектов, участвующих в утверждении других нормативных правовых актов. Таким субъектом является народ или Конституционное Собрание.

3. Легитимность (народность) – для того чтобы стать юридически и реально действующим документом Конституция должна быть принята законным путем, при прямом или косвенном участии источника власти – народа, в соответствии с той процедурой, которая предусматривается действующим законодательством. Часто понятия «народность» и «легитимность» Конституции отождествляются, хотя Конституция может быть легитимной, но не быть в полной мере народной.

4. Учредительный характер Конституции РФ означает, что ее нормы закрепляют основы государственного и общественного устройства, учреждают важнейшие государственные институты, через которые реализуется государственная власть, принципы их создания и деятельности. Конституционные нормы устанавливают порядок создания действующих в государстве правовых норм их иерархию в правовой системе, учреждают новые органы власти.

5. Реальность Конституции РФ означает, что предписания, содержащиеся в ней должны соответствовать фактически складывающимся общественным отношениям. Некоторые нормы конституции (нормы-принципы, нормы-цели) имеют программный характер и определяют основные направления, цели и задачи дальнейшего развития общества и государства.

6. Стабильность Конституции РФ означает, что она имеет высокую степень устойчивости, длительность действия без существенных изменений. Стабильность Конституции РФ обеспечивается комплексом средств: высшая степень обобщенности закрепляемых положений, сложный порядок внесения конституционных поправок, невозможность корректировки положений, содержащихся в гл. 1, 2 и 9.

2.4 Юридические свойства Конституции России

Под юридическими свойствами Конституции принято понимать те качества, которые позволяют отличать ее от всех других нормативных актов. Можно выделить шесть основных юридических свойств Конституции России.

1. Верховенство Конституции РФ означает, прежде всего, то, что все иные нормативные правовые акты, принимаемые на территории РФ, не могут противоречить ей, а в случае такого противоречия подлежат применению положения Конституции. Это требование касается и актов, принятых до вступления в силу Конституции России (п. 2 Раздела 2 Конституции РФ).

2. Высшая юридическая сила Конституции РФ выражает правовую сторону принципа верховенства и закрепляется в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ. В качестве отличия высшей юридической силы Конституции от ее верховенства, как правило, подчеркивается, что высшая юридическая сила означает, что в случае противоречия закона или иного акта Конституции России он либо отменяется, либо приводится в соответствие с ней.

3. База текущего законодательства (ядро правовой системы) - Конституция РФ содержит базовые положения для всех отраслей права и служит правовой основой для принятия всех нормативно-правовых актов в РФ. В некоторых статьях Конституции РФ прямо предписывается, по каким вопросам должны быть приняты федеральные конституционные, а по каким федеральные законы. В отдельных случаях Конституция РФ просто указывает на необходимость урегулирования того или иного вопроса текущим законодательством, без указания формы такого акта. В Конституции разграничиваются вопросы, по которым законодательство может осуществлять только РФ, по каким РФ и субъекты РФ, а также обозначаются условия отнесения тех или иных вопросов к предметам исключительного ведения субъектов РФ, отражены положения о разрешении коллизий между различными правовыми актами.

4. Прямое действие Конституции РФ означает, что ее нормы являются непосредственно действующими, т. е. для их

осуществления, по общему правилу, не требуется в качестве обязательного условия реализации принятие дополнительных, конкретизирующих отраслевых правовых норм. Верховный Суд России в Постановлении Пленума от 31 октября 1995 года № 8 (ред. от 03.03.2015) «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» определил случаи, когда судам при рассмотрении дел следует применять непосредственно Конституцию РФ.

5. Особый порядок принятия и внесения поправок в Конституцию РФ связан с рядом ее черт, таких как легитимность (народность), стабильность, особый субъект принятия. Конституция РФ 1993 года характеризуется как один из наиболее жестких Основных Законов. Конституция РФ может быть принята только народом на референдуме, либо Конституционным Собранием. Порядок изменения Конституции РФ отличается от процедур принятия и изменения иных правовых актов. Поправки в гл. 3–8 принимаются в форме особого правового акта – закона РФ о поправке к Конституции РФ.

6. Особая правовая охрана Конституции России означает то, что для обеспечения ее действия и пресечения нарушений создан особый механизм, именуемый конституционным контролем и надзором. Контроль и надзор осуществляются различными органами общей (Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, прокуратура и т. д.) и специальной компетенции (Конституционный Суд РФ). Таким образом, Конституция РФ обладает уникальными юридическими свойствами, присущими лишь ей одной из всего массива нормативных правовых актов в государстве.

2.5 Структура и содержание Конституции РФ

Структура Конституции РФ – это внутреннее построение конституционных норм, определяемое предметными, иерархическими и логическими критериями. Структура Конституции РФ обусловлена предметом конституционного регулирования

и субъективной организацией норм, содержащихся в ее тексте. Структурными элементами Конституции выступают: преамбула, разделы, главы, статьи, части и пункты статей. Преамбула Конституции РФ – вступление, вводная часть, необходимая для уяснения содержания, целей и исторических особенностей принятия Конституции. Преамбула имеет важное политическое и идеологическое значение, показывает ориентиры развития конституционного законодательства.

Раздел 1 не имеет названия и образует основную часть Конституции РФ, включающую 9 глав: 1) Основы конституционного строя; 2) Права и свободы человека и гражданина; 3) Федеративное устройство; 4) Президент Российской Федерации; 5) Федеральное Собрание; 6) Правительство Российской Федерации; 7) Судебная власть и прокуратура; 8) Местное самоуправление; 9) Конституционные поправки и пересмотр Конституции.

Раздел второй Конституции РФ – «Заключительные и переходные положения» – состоит из девяти пунктов и устанавливает момент вступления Конституции РФ в силу, порядок вступления в силу отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, сроки и порядок замены прежних конституционных институтов новыми.

Последовательность расположения указанных элементов не является случайной. Она имеет не только логическое, но и политико-правовое обоснование, а также учитывает иерархию социальных ценностей.

Логический фактор проявляется в том, что первой главой Конституции РФ являются основы конституционного строя, описывающие основные качества нашего государства, его сущностные характеристики, затем, в гл. 2, раскрываются права, свободы, обязанности личности, гарантии их реализации. Группе глав, посвященных органам власти, предшествует описание в гл. 3 федеративного устройства России, а в завершении

первого раздела Конституции России регламентирован механизм ее пересмотра и внесения поправок.

Учет социально-ценностных ориентиров иллюстрируется тем, что гл. 2 Конституции России, фиксирующая права и свободы человека и гражданина, предшествует главам, регулирующим статус органов власти. Тем самым подчеркивается высшая ценность прав и свобод личности.

Политико-правовой фактор наглядно выражен в порядке расположения глав, посвященных органам власти. Открывает группу этих норм гл. 4 о Президенте России, который, является главой государства. Далее в Конституции России говорится об органах государственной власти в той последовательности, в какой они перечислены в ч. 1 ст. 11: Федеральное Собрание (гл. 5), Правительство Российской Федерации (гл. 6) и суды РФ (гл. 7, посвященная также и прокуратуре). Данное расположение полностью соответствует порядку перечисления ветвей власти, которые они представляют, в ст. 10 Конституции России. Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12) и осуществляют самый низовой уровень публичной власти, то гл. 8 «Местное самоуправление» замыкает группу глав об органах власти.

Наиболее явным недостатком действующей Конституции России называют отсутствие главы об избирательной системе, которая присутствовала в текстах всех российских конституций, начиная с 1918 г.

Следующий недостаток структуры Конституции России – это несоответствие наименования некоторых глав их фактическому содержанию. Так, гл. 2 именуется «Права и свободы человека и гражданина», хотя помимо прав и свобод, закрепляет их гарантии, а также обязанности личности. Исходя из требования законодательной техники, правильной было бы назвать гл. 2 Конституции России «Права, свободы, обязанности человека и гражданина, гарантии их реализации».

2.6 Порядок пересмотра Конституции РФ

Пересмотр Конституции РФ – это процедура изменения каких-либо положений, содержащихся в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ, результатом которого является принятие новой Конституции РФ.

В настоящее время порядок пересмотра Конституции РФ регулируется ст. 134 и 135 Конституции РФ, регламентами палат Федерального Собрания РФ. Непринятым остается один из основных документов, который должен регламентировать процесс пересмотра Конституции РФ – федеральный конституционный закон, посвященный Конституционному Собранию.

В ст. 134 Конституции РФ установлен специальный круг субъектов, имеющих право выступить с инициативой о пересмотре Конституции РФ. Он отличается от общего круга субъектов права законодательной инициативы, указанных в ст. 104. С предложением о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут выступить: Президент РФ; Совет Федерации; Государственная Дума; Правительство РФ; законодательные (представительные) органы субъектов РФ; группа численностью не менее 1/5 членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

Часть 2 ст. 135 Конституции РФ требует, чтобы предложение о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ было поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12 апреля 1995 года № 2-П разъяснил, что в каждой палате должно быть проведено отдельное голосование, по итогам которого, предложение о пересмотре должно получить 3/5 голосов от установленного Конституцией РФ числа ее членов. Если требуемое количество голосов в парламенте не было получено, то инициатива считается отклоненной.

В случае если инициатива пересмотра получила поддержку требуемого большинства членов парламента, то в соответствии с федеральным конституционным законом должно созываться

Конституционное Собрание. Отсутствие в настоящее время закона о нем означает фактическую невозможность пересмотра действующей Конституции РФ.

Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции РФ. Разработка проекта новой Конституции РФ завершается процедурой принятия. Часть 3 ст. 135 Конституции РФ предусматривает два способа принятия нового Основного Закона РФ: 1) самим Конституционным Собранием – 2/3 голосов от общего числа его членов; 2) гражданами РФ на референдуме, если за него проголосует более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем участвовало более половины избирателей.

2.7 Порядок принятия конституционных поправок

Принятие конституционных поправок регламентируется ст. 134 и 136 Конституции РФ, Федеральным законом от 04.03.1998 г. № 33-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ), а также регламентами палат Федерального Собрания.

Под поправкой к Конституции РФ понимается любое изменение текста гл. 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции РФ. Инициировать предложение о поправках к Конституции РФ, как и пересмотр Конституции РФ, вправе субъекты, перечисленные в ст. 134 Конституции РФ.

Предложение о поправках вносится в Государственную Думу в виде законопроекта, предполагающего исключение, дополнение, новую редакцию какого-либо из положений гл. 3–8 Конституции РФ. Оно должно содержать либо текст новой статьи (части или пункта статьи), либо текст новой редакции статьи (части или пункта статьи), либо положение об исключении статьи (части или пункта статьи) из Конституции РФ. Если поправкой из текста Конституции РФ исключаются глава, статья,

часть или пункт статьи, исключаемый текст заменяется словами «Исключен (исключена) поправкой к Конституции РФ» с указанием наименования закона РФ о поправке к Конституции РФ. При этом номера и наименования исключаемых глав, статей или их частей, или буквы, обозначающие исключаемые пункты, сохраняются. Вместе с законопроектом представляется обоснование необходимости принятия поправки, а также перечень законодательных актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребуется.

Закон о поправках к Конституции РФ принимается Государственной Думой в трех чтениях. При этом он должен получить не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае одобрения законопроекта, он в течение 5 дней направляется в Совет Федерации.

Законопроект о поправке подлежит рассмотрению Советом Федерации в первоочередном порядке. Для одобрения его должны поддержать не менее 3/4 от общего числа сенаторов РФ. При отклонении законопроекта Совет Федерации может предложить Государственной Думе создать согласительную комиссию для выработки взаимоприемлемого варианта текста.

Не позднее 5 дней после одобрения законопроекта Председатель Совета Федерации публикует его для всеобщего сведения и направляет в законодательные (представительные) органы субъектов РФ для рассмотрения.

На рассмотрение поправок законодательным органам субъектов РФ дается не более 1 года. Поправка к Конституции РФ считается одобренной региональным парламентом, если за нее проголосовало более половины от установленного числа его депутатов. После этого, каждый законодательный орган в течение 14 дней направляет постановление о принятии или отклонении поправки в Совет Федерации.

Совет Федерации ведет учет результатов рассмотрения поправок субъектами РФ и подводит его итоги, которые оформляются постановлением палаты. Данное постановление прини-

мается большинством от общего числа сенаторов РФ. Если поправки поддержали не менее чем 2/3 субъектов РФ, они считаются одобренными и в течение 7 дней со дня установления результатов рассмотрения направляются Председателем Совета Федерации Президенту РФ для подписания и официального опубликования.

В течение семидневного срока со дня установления результатов рассмотрения, Президент РФ или законодательные органы субъектов РФ могут обжаловать постановление Совета Федерации о результатах рассмотрения в Верховный Суд РФ. В случае обжалования закон о поправке не направляется Президенту РФ до вступления в законную силу решения Верховного Суда РФ. При удовлетворении жалобы Верховным Судом РФ, Совет Федерации должен повторно рассмотреть результаты голосования субъектов РФ.

На подписание закона о поправках Президенту РФ отводится 14 дней со дня получения его от Совета Федерации. Глава государства не может применить право вето, но обязан его подписать и опубликовать. Закон РФ о поправке к Конституции РФ вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. В месячный срок со дня вступления в силу поправок Президент РФ осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками.

Свои особенности имел процесс внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г. Впервые в истории поправки были вынесены на всенародное голосование. Поскольку ни Конституция РФ, ни Федеральный закон № 33-ФЗ не предусматривают непосредственного участия населения в этом процессе, голосование проводилось на основе самого Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также принятых во исполнение его актов Президента РФ и Центральной избирательной комиссии РФ. Было определено, что изменения в Конституцию

РФ, вносимые данным Законом, считаются одобренными, если за них проголосовало более половины граждан РФ, принявших участие в общероссийском голосовании. По официальным данным за поправки проголосовало 77,92 % граждан при явке 67,97 % избирателей. Также впервые был задействован механизм проверки конституционности поправок Конституционным Судом РФ, который не был предусмотрен ни Конституцией РФ, ни Федеральным законом № 33-ФЗ.

2.8 Особенности внесения изменений в статью 65 Конституции РФ

Процесс изменения положений ст. 65 Конституции РФ, а точнее, ее ч. 1, в которой перечисляются субъекты, входящие в состав РФ, обладает отличительными особенностями. Анализ ст. 137 Конституции РФ позволяет разграничивать две процедуры таких изменений, исходя из их оснований.

Процесс изменения положений ст. 65 Конституции РФ, а точнее, ее ч. 1, в которой перечисляются субъекты, входящие в состав РФ, обладает отличительными особенностями. Анализ ст. 137 Конституции РФ позволяет разграничивать две процедуры таких изменений, исходя из их оснований.

Первая причина, по которой может возникнуть необходимость изменения ч. 1 ст. 65 Конституции РФ – это изменение субъектного состава РФ в связи с принятием в Россию иностранного государства (его части) в качестве нового субъекта РФ или образование новых субъектов РФ в результате объединения двух и более существующих субъектов РФ. Это оговаривается в ч. 1 ст. 137 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ». В указанных случаях возникает необходимость включить новые регионы в перечень находящихся в составе России субъектов, а также исключить упраздненные в ходе объединения существовавшие ранее субъекты РФ.

Каждый из процессов, связанных с принятием или образованием новых субъектов РФ, оформляется специальным федеральным конституционным законом. Именно на основании этих законов происходит внесение изменений в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ, которые учитываются при переиздании текста Конституции РФ. К настоящему времени были приняты федеральные конституционные законы о принятии в состав РФ республики Крым, Запорожской области, Херсонской области, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики. В период с 2005 по 2008 г. федеральными конституционными законами было оформлено образование таких субъектов как Пермский край, Забайкальский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область.

Вторая причина, по которой может возникнуть необходимость правки ч. 1 ст. 65 Конституции РФ – это изменение наименования существующих субъектов РФ. Наименование субъекта РФ персонифицирует его и закрепляется исходно в его конституции или уставе. Каждый регион имеет право поменять свое название путем корректировки своих основных законов. В связи с этим возникает ситуация при которой субъект РФ фактически приобретает новое наименование после изменения регионального законодательства, но в федеральной Конституции РФ сохраняется прежнее наименование, поскольку субъект РФ не может самостоятельно поменять ч. 1 ст. 65 Конституции РФ.

Процесс данных изменений отражен в ч. 2 ст. 137 Конституции РФ и Постановлении Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 № 15-П «По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации». Федеральный конституционный законодатель закрепил, что в случае изменения наименования субъекта РФ новое название подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ, но не указал субъекта, ответственного за внесение таких правок и форму акта, изменяющего конституционный текст. В связи с этим, данный пробел был устранен Конституционным Судом РФ в указанном Постановлении.

Конституционный Суд РФ отметил, что новое наименование субъекта РФ, по смыслу ч. 2 ст. 137 Конституции РФ подлежащее включению в ст. 65 Конституции РФ в упрощенном порядке, не может затрагивать основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, России в целом и интересы других государств, а также предполагать изменение состава России или конституционно-правового статуса ее субъекта.

В качестве лица, ответственного за внесение изменений в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ Конституционный Суд РФ определил Президента РФ, поскольку он на основании ст. 80 (ч. 1 и 2) Конституции РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ. Из этого, по мнению Конституционного Суда РФ, вытекает и его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ также определил и форму акта, вносящего корректировки в Конституцию в рассматриваемом случае – указ Президента РФ о приведении наименования субъекта РФ в тексте Конституции РФ в соответствие с решением субъекта Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Выделите существующие значения термина «конституция».
2. Укажите подходы к определению сущности конституции.
3. Назовите основные черты Конституции Российской Федерации.
4. Охарактеризуйте юридические свойства Конституции Российской Федерации.
5. В чем отличие верховенства Конституции Российской Федерации от высшей юридической силы?

6. Раскройте структуру и содержание Конституции Российской Федерации.

7. Опишите порядок пересмотра Конституции Российской Федерации.

8. Какой порядок принятия конституционных поправок предусмотрен действующим законодательством?

9. В чем особенности принятия конституционных поправок в 2020 г.?

10. Каким нормативным актом вносятся изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации?

11. В чем заключаются особенности внесения изменений в ст. 65 Конституции Российской Федерации?

ГЛАВА 3. ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Правовая охрана Конституции Российской Федерации: понятие и элементы

Правовая охрана Конституции — это совокупность юридических средств, обеспечивающих выполнение всех конституционных норм и строгое соблюдение режима конституционной законности.

Конституционную законность можно определить в широком и в узком смысле.

Конституционная законность в широком смысле – это соблюдение и исполнение всеми государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, общественными объединениями, физическими и юридическими лицами правовых норм, содержащихся в конституции либо вытекающих из нее.

Конституционная законность в узком смысле – это соответствие норм конкретного нормативного правового акта нормам, закрепленным в Конституции РФ.

Помимо конституционной законности Российской Федерации, т. е. обеспечения соответствия нормативных правовых актов в Конституции Российской Федерации, можно выделить и конституционную законность субъектов Российской Федерации, т. е. обеспечение соответствия нормативных правовых актов субъектов их конституциям и уставам.

Задачей правовой охраны Конституции является обеспечение неизменности и стабильности основ конституционного строя и верховенства Конституции как основного закона государства. Это один из элементов правоохранительной системы государства, представляющий систему юридических средств, направленных как на предупреждение и пресечение нарушений конституционных норм, так и на их восстановление после нарушения.

Существует подход, согласно которому разделяют понятия правовой охраны и правовой защиты Конституции. В таком случае, под охраной понимаются устранение препятствий в реализации конституционных норм и предотвращение их нарушений, а под защитой – устранение конкретных нарушений норм Конституции.

Все формы правовой охраны Конституции можно условно разделить на две группы. К первой группе будут относиться предупредительные формы, направленные на поддержание конституционной законности и профилактику нарушения конституционных норм, а ко второй охранительные формы, направленные на восстановление нарушенных конституционных норм. При этом отдельные формы правовой охраны Конституции, такие, например, как конституционный контроль, могут выступать одновременно и как предупредительные, и как охранительные.

Формы правовой охраны Конституции многочисленны и разнообразны. Некоторые из них подразумевают активную деятельность органов, осуществляющих правовую охрану Конституции. Это конституционный контроль, конституционный надзор, разрешение конституционных споров, применение мер конституционно-правовой ответственности. Другие представляют собой системы норм, которые обеспечивают конституционную законность и не подразумевают активной деятельности. Для того чтобы эти формы правовой охраны работали, необходимо только не нарушать установленные нормы. К ним относятся конституционные нормы, направленные на обеспечение стабильности и реальности Конституции, принципы правовой системы Российской Федерации, особый порядок толкования Конституции и особый порядок внесения в Конституцию поправок и пересмотра Конституции.

Конституция РФ содержит ряд норм, направленных на поддержание собственной стабильности и реальности. К ним

относятся, например, ч. 3, ст. 4, запрещающая присвоение и захват власти в Российской Федерации, так как действующая Конституция предназначена для демократической России с республиканской формой правления, органы государственной власти которой сформированы путем демократических выборов и иных законных процедур. К этой категории норм также относятся и положения, закрепляющие основные свойства Конституции, такие как ст. 15, которая устанавливает высшую юридическую силу Конституции, ее прямое действие на всей территории Российской Федерации, а также обязанность соблюдать Конституцию и законы всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

Особый порядок внесения изменений в Конституцию закреплен в самом ее тексте. Статья 16 содержит положение о том, что основы конституционного строя не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией, ст. 64 – положение о том, что такое же ограничение распространяется на нормы, составляющие основы правового статуса личности, а ч. 1 ст. 135 обобщает эти положения, закрепляя невозможность пересмотра положений гл. 1, 2 и 9 Федеральным Собранием и предусматривая для этого особую процедуру. Положения других глав Конституции также изменяются в особом порядке, который отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона необходимостью получения одобрения органов законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что органы государственной власти не могут обойти установленные требования по порядку внесения изменений в Конституцию, но они не ограничены предусмотренными законом обязательными методами правовой охраны. Так, в целях правовой охраны Конституции и для повышения легитимности вно-

симых поправок в 2020 г. были проведены проверка текста поправок Конституционным Судом Российской Федерации и всероссийское голосование.

В правовой охране Конституции принимают участие все органы государственной власти. Президент Российской Федерации выступает как гарант Конституции. Он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Федеральное Собрание принимает законы, направленные на исполнение Конституции, заслушивает ежегодные отчеты Правительства об исполнении законодательства и соблюдении конституционных норм в России, осуществляет иные полномочия по обеспечению соблюдения Конституции всеми субъектами правоотношений. Правительство осуществляет контроль за соблюдением Конституции и конституционных прав и свобод федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле»¹, его целями являются обеспечение соблюдения Конституции Российской Федерации, исполнения федеральных конституционных законов, федеральных законов и защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, так что деятельность Федерального Собрания по парламентскому контролю также является формой правовой охраны Конституции.

Особой формой охраны Конституции Российской Федерации является деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации – высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющий судебную власть са-

¹Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ О парламентском контроле // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304 .

мостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Функции Конституционного Суда по охране Конституции заключаются в том, чтобы содержание принимаемых в Российской Федерации законов, заключаемых международных, а также внутригосударственных договоров соответствовало Конституции. Контроль за конституционностью нормотворческой деятельности имеет приоритетное значение в деятельности Конституционного Суда. Он обеспечивает соблюдение «духа и буквы» Конституции в актах, издаваемых органами государственной власти.

В рамках деятельности по правовой охране Конституции Конституционный суд обладает широким рядом полномочий, закрепленных в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹.

Согласно п. 3.3 ст. 3 Конституционный Суд разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, и о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации.

Также можно отнести к правовой охране Конституции и полномочия Конституционного Суда по ее толкованию, по

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) О Конституционном Суде Российской Федерации // Собрание законодательства РФ.1994, № 13, Ст. 1447.

проверке конституционности вопросов, выносимых на референдум, и проверке конституционности проектов законов. Дополнительным средством правовой охраны Конституции, доступным Конституционному Суду Российской Федерации, является право выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Не только Конституционный Суд, но вся судебная система вовлечена в правовую охрану Конституции. Существенная роль здесь отводится и прокуратуре. Незаконные, в том числе нарушающие Конституцию, решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина¹.

Прокуратура, осуществляя подобный надзор, обеспечивает исполнение ст. 21, ч. 2 ст. 22, ст. 48, ст. 51 Конституции Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также обладают рядом полномочий по охране Конституции. Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации в деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте, прямо закреплено в федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»².

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) О прокуратуре Российской Федерации/ Собрание законодательства РФ.1995, № 47. Ст. 4472.

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 15.05.2024) Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52. Ст. 8973.

3.2 Конституционный контроль: понятие и виды

Конституционный контроль – это комплексное и сложное понятие и разные юристы предлагали для него разные определения. Д. Л. Златопольский определял его как проверку соблюдения Конституции и конституционных законов, а также проверку соответствия всех других актов высших органов государства действующей Конституции¹, а В. С. Нерсесянц называл конституционным контролем обеспечение конституционности и правового характера всей системы общеобязательных актов и норм путем лишения юридической силы тех из них, которые носят антиконституционный, антиправовой характер².

В более широком смысле конституционный контроль — это особый вид деятельности компетентных государственных органов по проверке нормативных правовых актов и актов правоприменения на их соответствие Конституции, направленный на обеспечение соблюдения Конституции всеми субъектами права.

Можно обозначить ряд задач, которые выполняет конституционный контроль в Российской Федерации, которые связаны с общими задачами правовой охраны Конституции. Это обеспечение верховенства Конституции, ее непосредственного и прямого действия, и направление развития законодательства Российской Федерации в рамках принципов конституционализма и установленных Конституцией основ правовой системы.

Некоторые исследователи разделяют понятия «конституционный контроль» и «конституционный надзор». Органы,

¹ Златопольский, Д. Л. Контроль за соблюдением конституции и конституционный суд в государствах Восточной Европы / Д. Л. Златопольский. М. : Юрист, 2006. 102 с.

² Нерсесянц, В. С. Конституционно-правовой контроль / В. С. Нерсесянц. М. : Юрид. лит., 2010. 146 с.

осуществляющие конституционный надзор, в отличие от органов конституционного контроля, не компетентны самостоятельно принимать решение об утрате актом юридической силы или прекращении действия акта. Органы конституционного надзора только предлагают иным органам, принявшим акт, или вышестоящим над ними, привести его в соответствие с Конституцией.

Существует несколько оснований для классификации видов конституционного контроля.

По времени осуществления его можно подразделить на предварительный контроль, в ходе которого нормативный правовой акт проверяется до его вступления в законную силу, и последующий контроль, также называемый репрессивным, который распространяется на вступившие в законную силу акты, противоречащие Конституции.

Граждане не обладают возможностью инициировать предварительный конституционный контроль. Индивидуальные и коллективные жалобы граждан, юридических лиц и муниципальных образований могут подаваться только по поводу нарушения их конституционных прав и свобод примененным в конкретном деле противоречащим Конституции нормативным правовым актом. Таким образом, предварительный конституционный контроль может быть начат только по инициативе определенного законодательством перечня государственных органов и должностных лиц, а поводом для начала последующего контроля может быть обращение любого гражданина Российской Федерации.

По форме конституционный контроль может быть абстрактным, т. е. не привязанным к обстоятельствам какого-либо дела, и конкретным, когда проверка конституционности акта или норм рассматривается в контексте определенного дела, при разрешении которого было выявлено несоответствие нормативного акта Конституции. Здесь действует аналогичное правило: граждане Российской Федерации могут обратиться

только за осуществлением конкретного конституционного контроля.

По субъекту конституционный контроль может подразделяться на внутренний, осуществляемый органом, издавшим акт, соответствие которого Конституции проверяется, и внешний, когда контроль осуществляется другим уполномоченным на то органом.

По возникающим правовым последствиям выделяют контроль консультативный, при котором решение контролирующего органа не является обязательным и не обладает юридической силой, и постановляющий, подразумевающий общеобязательность и утрату актом, признанным неконституционным, юридической силы.

Конституционный контроль бывает формальным, направленным на проверку соблюдения процедуры принятия акта, наличия у органа, принявшего акт, полномочий на это и других требований, предъявляемых к процедуре правотворчества, и материальным, направленным непосредственно на проверку соответствия содержания норм правового акта положениям Конституции Российской Федерации.

3.3 Система органов конституционного контроля в Российской Федерации и их компетенция

В Российской Федерации конституционный контроль осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Конституционным Судом РФ.

Конституционный контроль, осуществляемый не судебными органами, реализуется в процессе осуществления их основных функций. Для этого указанные государственные органы могут создавать специальные вспомогательные органы и учреждения, подобные институту уполномоченных по правам человека. Так, в рамках Совета Федерации создан Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и гос-

ударственному строительству, одной из функций которого является заключение о соответствии законов Конституции и их согласованности с системой федерального законодательства.

Являясь гарантом Конституции, всей системы конституционной законности, Президент РФ контролирует, чтобы нормативные акты субъектов федерации полностью соответствовали Конституции страны, федеральному законодательству. Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это происходит в первую очередь, если эти акты противоречат Конституции страны, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Так как Президент осуществляет общее руководство деятельностью Правительства, на него также возложены и полномочия по конституционному контролю актов Правительства. Президент вправе отменять постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, указами и распоряжениям Президента.

Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции федерального законодательства, законодательства субъектов по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Участвует Конституционный Суд и в процессе изменения субъектного состава Российской Федерации, так как Президент

должен направлять ему запросы о проверке конституционности не вступивших в законную силу международных договоров о принятии в состав Российской Федерации новых субъектов.

Объектами конституционного контроля являются законы и подзаконные нормативные акты, их различные разновидности: законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию; законы, принятые референдумом; конституционные законы; обыкновенные законы, регламенты и иные акты, принятые законодательными (представительными) органами; нормативные правовые акты органов исполнительной власти; нормативные правовые акты органов местного самоуправления; акты судебных органов; акты и действия общественных объединений; индивидуальные правоприменительные акты и правоприменительная практика компетентных государственных органов и должностных лиц; международные договоры; действия должностных лиц в порядке их конституционной ответственности; организация и проведение референдумов и выборов; создание и деятельность политических партий и других общественных объединений.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие правовой охраны Конституции РФ.
2. Охарактеризуйте формы правовой охраны Конституции РФ.
3. Назовите задачи правовой охраны Конституции РФ.
3. Субъекты, осуществляющие правовую охрану Конституции РФ.
4. Назовите полномочия Конституционного Суда, направленные на правовую охрану конституции.
5. Понятие конституционного контроля.
6. Виды конституционного контроля.
7. Какие органы осуществляют конституционный контроль.
9. Объекты конституционного контроля.

ГЛАВА 4. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1 Основы конституционного строя: понятие, основные принципы, правовое закрепление

Существуют различные подходы к пониманию термина «конституционный строй».

Некоторые юристы, например, Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, утверждают, что наличие в государстве конституции еще не означает, что государство является конституционным и основной характеристикой конституционного государства является подчинение государства праву¹. Опираясь на это, они определяют конституционный строй как способ организации государства, который обеспечивает подчинение его праву и характеризует как конституционное государство.

Другие, такие как С. А. Авакьян, предлагают отталкиваться непосредственно от содержания гл. 1 Конституции Российской Федерации и предлагают другое определение. Конституционный строй – это закрепленные в конституции и реально существующие устои жизни общества и государства².

При любом из подходов конституционный строй представляет собой регулирование общественных отношений, а значит, может быть определен как некая совокупность норм и связей между ними. Установив отношения, которые этими нормами регулируются, можно предложить комплексное функциональное определение конституционного строя. Таким образом, *конституционный строй - это система норм, регламентирующих*

¹ Конституционное право России : учебник. 5-е изд. / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. Издательство «Проспект», 2013 г. 565 с.

² Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие. В 2 т. Т. 1 / С. А. Авакьян, 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норм : ИНФРА-М, 2020. 864 с.

основы устройства государства и общества, взаимоотношений человека, общества и государства, а также подчинение их праву. Приведенное определение заимствует элементы из двух подходов, дополняя их представлением о конституционном строе как о системе норм.

Понятие конституционного строя тесно связано с более широким понятием государственного строя. Государственный строй – это способ организации государственной власти и соответствующая ему система политических, экономических, социальных отношений, установленная и закреплённая в государстве.

Конституционный строй складывается из множества правовых норм, в определенной мере затрагивающих не только конституционное право, но и все остальные отрасли российского права. Однако ключевую роль играют нормы, закрепляющие основные фундаментальные принципы, на которых базируется общественный и государственный строй. Они определяют форму государства, характер общественных отношений, правовое положение человека и гражданина, формы собственности и основы экономической деятельности, устанавливают источник государственной власти и формы осуществления народовластия, закрепляют перечень органов, осуществляющих государственную власть. Эти принципы называются основами конституционного строя. Им посвящена одноименная первая глава Конституции Российской Федерации.

В основе конституционного строя Российской Федерации, согласно гл. I Конституции, лежат следующие принципы:

- 1) Правовое государство.
- 2) Республиканская форма правления.
- 3) Демократизм.
- 4) Федерализм.
- 5) Признание прав и свобод человека высшей ценностью.
- 6) Народный суверенитет.
- 7) Единое и равное гражданство.

- 8) Социальное государство.
- 9) Единство экономического пространства.
- 10) Свобода экономической деятельности.
- 11) Равная защита форм собственности.
- 12) Разделение властей.
- 13) Гарантированность местного самоуправления.
- 14) Идеологический и политический плюрализм.
- 15) Светское государство.

Конституционные принципы составляют единую систему и рассматриваются в совокупности. Они взаимно дополняют друг друга. Каждый из принципов сформулирован в статьях гл. 1 Конституции Российской Федерации и конкретизируется в текстах федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов федерации, а также в подзаконных нормативных правовых актах.

Принципы конституционного строя можно разделить на те, которые определяют правовое положение человека и гражданина в Российской Федерации, и те, которые определяют устройство государственной власти.

Основы конституционного строя имеют высшую юридическую силу в рамках самой Конституции Российской Федерации, так как согласно ч. 2 ст. 16 никакие другие положения Конституции не могут им противоречить. В основы конституционного строя не могут быть внесены конституционные поправки. Их изменение возможно только в ходе процедуры пересмотра Конституции.

Гарантией правового характера российского государства является признание действующих правовых норм обязательными для всех без исключения граждан, организаций, общественных объединений, а главное, должностных лиц и органов власти. Верховенство права и верховенство закона закреплены в ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации: «Органы гос-

ударственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Кроме того, важным элементом является равенство всех перед законом и судом, закрепленное в ст. 19 Конституции Российской Федерации. 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.

Часть 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающая обязанность официального опубликования законов для всеобщего сведения, также направлена на формирование правового государства. Важным элементом правового государства является полноценно сформировавшееся гражданское общество. Для этого граждане должны знать свои права и обязанности, уметь пользоваться ими и защищать их доступными правовыми способами. Тогда они смогут действовать в рамках правового поля, защищая как свои интересы, так и общественные, интересы своего муниципального образования, региона, государства в целом. Для этого необходимы эффективные механизмы взаимодействия граждан с государством.

4.2 Конституционное закрепление формы российского государства

Республиканская форма правления означает, что высшие органы власти избираются населением страны и несут перед ним ответственность. На сегодняшний день форма правления оказывает не такое большое влияние на характер отношений

власти и государства, как это было ранее, и многие монархические государства, такие, например, как Великобритания и Испания, являются развитыми демократическими правовыми государствами. Тем не менее, даже конституционная монархия в меньшей степени предоставляет возможности для осуществления народовластия и полного последовательного отстаивания интересов большинства граждан, чем республика.

Выделяют три основных разновидности республик: парламентские, президентские и смешанные, которые также иногда называют президентско-парламентскими или полупрезидентскими. Разделение происходит на основе полномочий главы государства, порядка формирования правительства и его конституционно-правового статуса, а также характера взаимоотношений парламента и президента.

В Российской Федерации Президент избирается всенародным голосованием, действует независимо от Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания и не входит ни в одну из ветвей власти. Соответственно, он не возглавляет исполнительную власть, и парламент может выразить недоверие Правительству. При возникновении непреодолимого конфликта между Правительством и Государственной Думой законодательство предусматривает как возможность отставки Правительства, так и возможность роспуска Государственной Думы.

Право Государственной Думы выражать недоверие Правительству, право Президента на роспуск Государственной Думы в строго установленных Конституцией случаях и ежегодные отчеты Правительства перед Государственной Думой характерны для парламентской республики.

Прямые выборы Президента народом, участие Президента в формировании Правительства и возможность отправлять его в отставку по своему усмотрению характерны для республики президентской.

Таким образом, опираясь на вышеприведенные особенности, можно заключить, что Российская Федерация является смешанной республикой.

Еще одним элементом формы государства является политический режим. Политический режим определяет характер взаимоотношений власти и населения, объем прав и свобод граждан, степень их участия в политической жизни страны и участия государства в частной жизни своих граждан. Выделяют три основных вида политических режимов: авторитарный, тоталитарный и демократический.

В авторитарных режимах государство монополизирует верховную власть, не соблюдая принцип народного суверенитета, органы государственной власти формально проходят электоральные и другие предусмотренные законом процедуры, но фактически являются несменяемыми, а принципы правового государства, ставящие нормы права выше интересов органов государственной власти и отдельных наделенных властными полномочиями лиц, не соблюдаются.

В тоталитарных режимах государство полностью монополизирует все уровни власти, единоличный или коллективный глава государства сохраняет власть без дополнительных легитимизирующих процедур. Государство активно вмешивается во все сферы жизни граждан, определяя не только политическую идеологию, но и, в целом, весь образ жизни гражданина страны. Свобода экономической деятельности может полностью отсутствовать, не допускается политический плюрализм, отсутствует возможность для населения самостоятельно решать вопросы местного значения.

Россия – демократическое государство. Демократическим является государство, деятельность которого соответствует воле народа, общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. Демократия – это комплексное понятие, включающее не только организацию органов государства и характер их деятельности, но и взаимную ответственность личности и

государства. В демократическом государстве реализовано народовластие, органы власти производны от народа, поддерживается гласность, доступность информации и свобода участия граждан в осуществлении своих прав как непосредственно, так и через легитимно выбранные органы государственной власти и местного самоуправления.

Демократия опирается на многие другие принципы, лежащие в основе конституционного строя государства. Так, важными элементами демократического государства являются народный суверенитет, признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, разделение властей и гарантированность местного самоуправления, идеологический и политический плюрализм. Все эти элементы входят в основы конституционного строя Российской Федерации.

Государственное устройство – это способ организации территории государства, определяющий характер взаимоотношений между государством в целом и его частями. Для государств, обладающих большой территорией, в большинстве случаев характерно федеративное устройство. Россия обладает самой большой территорией в мире, и разделение государства на субъекты федерации в таких условиях практически обязательно для эффективного управления.

Россия является федеративным государством, состоящим из равноправных субъектов. В настоящее время Россия включает субъекты Федерации, образованные по национально-территориальному принципу (республики, автономная область, автономные округа) и по территориальному (края, области, города федерального значения). Можно выделить ряд особенностей, присущих каждому субъекту Российской Федерации. Это наличие у республик конституций и у остальных субъектов уставов; официальное представительство в федеральных органах государственной власти; самостоятельное определение системы органов государственной власти в соответствии с осно-

вами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти; собственное законодательство и бюджет; собственная символика.

Часть 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации содержит ряд принципов, которые определяют характер российского федерализма и относятся к основам конституционного строя. К ним относятся государственная целостность, единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

4.3 Конституционное закрепление сущностных признаков России как правового, суверенного, социального, светского государства

Признание прав и свобод человека высшей ценностью закреплено в ст. 2 Конституции Российской Федерации. Там же содержится положение о том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Таким образом, во взаимоотношениях человека и государства, характер которых определяется политическим режимом, провозглашается первичный характер интересов человека. Не только гражданина Российской Федерации, который входит в многонациональный народ, являющийся источником власти, но человека вообще, независимо от его гражданства или каких-либо иных политико-правовых характеристик. Обеспечивается это, в первую очередь, статьями гл. 2 Конституции, которая содержит права и свободы человека и гражданина и гарантируется запретом на внесение поправок в ее содержание.

Необходимым элементом правового государства является развитое гражданское общество. Это понятие не нашло пря-

мого закрепления в Конституции и может толковаться по-разному. Принципиальное отличие подходов в том, что одни исследователи отмечают, что гражданское общество – эта характеристика всего общества, т. е. всего населения страны, а другие – что гражданское общество – наиболее сознательная и активная часть населения, политически образованное и мотивированное ядро коллектива, стремящееся к совершенствованию общественных процессов и государства. Соответственно, гражданское общество – это либо определенный уровень развития общества, при котором население страны занято не только обеспечением собственных условий жизни, но и активно вовлечено в общественно-политическую жизнь, либо это группа граждан, выступающих активными участниками общественных процессов, желающих оказывать влияние на политическое и правовое развитие государства. Вне зависимости от подхода, гражданское общество должно строиться через независимые от государства и местного самоуправления институты, реализовываться через децентрализованные общественные объединения, профессиональные союзы, частные инициативы граждан и юридических лиц.

Необходимым условием существования любой государственности является суверенитет. Суверенитет подразумевает верховенство и независимость государственной власти во внешней политике и внутренних делах, соблюдая при этом законность и общепризнанные нормы международного права. Носителем суверенитета и источником государственной власти в России является ее многонациональный народ, осуществляющий государственную власть непосредственно и через представительные органы. Суверенитетом обладает Российская Федерация, но не отдельные ее субъекты.

Российская Федерация является социальным государством. Это означает, что основной задачей социальной политики является обеспечение достойного уровня жизни каждого гражданина и создание справедливых и равных условий

для свободного развития личности. Для достижения этой цели государство исполняет ряд функций, которые также называют направлениями социальной политики. К ним относятся охрана труда и здоровья людей, включающая также право на отдых, на безопасные условия труда, закрепление минимального размера оплаты труда. Государственная поддержка семьи, материнства и детства, а также социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей. Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, охрана здоровья и медицинская помощь за счет средств соответствующих бюджетов, страховых взносов, предоставление нуждающимся в жилище социального жилья бесплатно или за доступную плату.

В Российской Федерации обеспечиваются условия для свободной экономической деятельности. Согласно ст. 34 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Запрещен принудительный труд, исчезли присущие советской системе понятия «нетрудовые доходы» и «гуineaдетство», а государство проводит активную программу поддержки «малого бизнеса», то есть индивидуального предпринимательства и небольших организаций. Это необходимые условия для развития рыночной экономики, формирования среднего класса и обеспечения возможности самореализации для части граждан Российской Федерации. Для эффективного развития предпринимательской деятельности недостаточно просто установить свободу ей заниматься. Статья 8 содержит ряд гарантий, входящих в основы конституционного строя, которые обеспечивают свободную экономическую деятельность. Это единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка кон-

курении. Важным принципом также является признание и защита различных форм собственности, включая частную, и, что обозначено отдельно, наличие частной собственности на землю.

В Российской Федерации никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Светский характер означает отделение церкви от государства, разграничение сфер их деятельности. Обеспечивается светский характер российского государства рядом положений, закрепленных в отдельных статьях Конституции Российской Федерации: запрещение разжигания религиозной розни (ст. 13); недопущение пропаганды или агитации, возбуждающих религиозную ненависть или вражду (ст. 29); свобода совести (ст. 28); равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии (ст. 19); недопущение принуждения к выражению своих религиозных убеждений или к отказу от них (ст. 29).

Идеологическое многообразие и политический плюрализм представляют состояние общества, при котором государство не устанавливает никакую идеологию в качестве обязательной или официальной и все идеологии, и политические воззрения могут в равной степени выражаться и воплощаться, в том числе путем создания соответствующих политических партий. Идеология в широком смысле – это система взглядов человека или группы лиц на свое место в мире и систему ценностей в нем. В контексте основ конституционного строя под идеологией понимается система взглядов на организацию государства и общества, направления общественного развития, основы экономических систем. Все идеологии равны перед законом и государством, но те из них, чьи фундаментальные положения противоречат действующему законодательству, не могут свободно распространяться на территории Российской Федерации, а на их основе не могут быть созданы политические партии.

Так, не допускаются идеологии, подразумевающие социальное, расовое, национальное или языковое превосходство, разжигание вражды, деструктивное, антисоциальное и общественно опасное поведение. Здесь следует отметить, что предметом правового регулирования являются не сами идеи, а деятельность людей, направленная на их распространение или институционализацию.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие конституционного строя и основ конституционного строя
2. Охарактеризуйте принципы, составляющие основы конституционного строя Российской Федерации.
3. Конституционное закрепление формы правления российского государства.
4. Конституционное закрепление формы государственного устройства российского государства.
5. Конституционное закрепление политического режима российского государства.
6. Конституционное закрепление России как правового государства.
6. Конституционное закрепление России как суверенного государства.
7. Конституционное закрепление России как социального государства.
8. Конституционное закрепление России как светского государства.

ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1 Народовластие в Российской Федерации: понятие и формы

Народовластие составляет основу любого демократического государства. Конституция Российской Федерации закрепляет народовластие в числе основ конституционного строя, устанавливая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

Народовластие – это принадлежность верховной власти народу, признание народа единственным источником власти и осуществление власти в соответствии с волей и интересами народа.

Власть народа может осуществляться в трех разных формах: как государственная власть, как власть местного самоуправления и как власть общественная.

Государственную власть осуществляет народ и органы государственной власти. Акты государственной власти общеобязательны, распространяются на все население и подкрепляются силой государственного принуждения. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Согласно ст. 11 Конституции, государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Власть местного самоуправления, обеспеченная ст. 12 Конституции и урегулированная восьмой главой, имеет черты и общественной, и государственной власти, представляя собой смешанную форму власти. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но власть местного самоуправления и государственная власть совместно составляют систему публичной власти.

Местное самоуправление позволяет гражданам самостоятельно решать вопросы местного значения, не прибегая к помощи государственной власти. Население муниципального образования может осуществлять свою власть как непосредственно, на местных референдумах и на сходах граждан, так и через самостоятельно сформированные органы местного самоуправления. Органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения, а также в соответствии с федеральным законом обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи. Федеральные законы и законы субъекта также могут наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, но только при условии передачи им всех необходимых для этого материальных средств и финансировании. Публичная власть доступна для народа через взаимодействие с политическими партиями, через избирательную систему, направленную на обеспечение эффективной реализации гражданами избирательных прав¹.

¹ Савченко М. С. Становление и развитие дистанционного электронного голосования на выборах в Российской Федерации /

Общественная власть выражается через объединения и коллективы граждан. Она осуществляется в отношении людей, которые состоят в этих объединениях и коллективах. Общественная власть не опирается на государственное принуждение. Санкции за несоблюдение норм, установленных общественной властью, также применяются в отношении тех, кто состоит в этих объединениях.

Законодательство предусматривает множество форм непосредственной демократии, такие как, например, опрос, всенародные обсуждения, публичные слушания, петиции, наказания избирателей.

Всенародные обсуждения проектов законов – это введенный указом Президента «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» форма непосредственной демократии, которая предусматривает возможность граждан внести замечания и предложения по законопроектам, вынесенным на обсуждение. Проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение. Реализовано это следующим образом: Президент поручает органу, разработавшему законопроект, разместить в сети Интернет текст законопроекта и сопроводительные документы. Это может быть сделано как на официальном ресурсе указанного органа, так и на специально созданном для этой цели отдельном сайте. На этом же ресурсе должны быть размещены инструкции по порядку направления гражданами своих замечаний и предложений по обсуждаемому законопроекту и дата, до которой будет проводиться обсуждение. Граждане, которые

присылают свои замечания и предложения, имеют возможность ознакомиться с замечаниями и предложениями, которые были присланы другими участниками обсуждения. По истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения указанный орган государственной власти должен представить Президенту доклад о результатах проведенного обсуждения.

Опрос – это социологический метод выявления мнения населения по общественно значимому вопросу. Опрос посредством голосования также иногда называют консультативным референдумом.

Публичные слушания – это предусмотренная законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» форма непосредственной демократии, позволяющая гражданам влиять на содержание муниципальных правовых актов. Закон предусматривает несколько вопросов, проведение публичных слушаний по которым является обязательным, например, на публичные слушания должны выноситься проекты уставов муниципальных образований, а также акты о внесении изменений в устав, проект местного бюджета и отчет о его исполнении и т. д. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, возможность представления жителями муниципального образования своих замечаний и предложений по вынесенному на обсуждение проекту муниципального правового акта, обнародование результатов публичных слушаний.

Петиция – это коллективное обращение граждан к органам власти или к органам местного самоуправления по вопросам общественного значения. Инициативная группа граждан

регистрирует в установленном законом порядке и проводит сбор подписей в поддержку направления в указанные органы коллективного обращения по какой-либо актуальной общественной проблеме, чтобы орган эту проблему решил, если это находится в его компетенции. Коллективные гражданские инициативы предусмотрены многими региональными законами и муниципальными правовыми актами.

Наказ – это поручение избирателей депутату, связанное с работой выборного органа. На федеральном уровне на сегодняшний день наказания избирателей не предусмотрены, но несколько субъектов Российской Федерации используют эту практику, закрепив ее в своих региональных нормативных правовых актах.

5.2 Референдум как форма прямой (непосредственной) демократии: понятие, виды, правовые основы проведения

Правовой основой проведения референдумов в Российской Федерации являются ч. 3. ст. 3 Конституции, федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

Референдум Российской Федерации – всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

Закон содержит ряд принципов, в соответствии с которыми должны проводиться референдумы. Граждане участвуют в них на основе всеобщего прямого и свободного волеизъявления

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Российская газета. 15.06.2002. № 2974.

при тайном голосовании. Граждане участвуют на равных основаниях, каждый участник обладает равным количеством голосов, пол, раса, национальность и другие обстоятельства не могут быть препятствием для участия в референдуме. Гражданин Российской Федерации голосует за вынесенные на референдум вопросы или против них непосредственно. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в референдуме.

Законодательство определяет ряд вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, и отдельно указывает перечень вопросов, по которым референдум проводиться не может. Конституционное Собрание вправе вынести на референдум проект новой Конституции. Порядок принятия этого решения, равно как и порядок проведения такого референдума на сегодняшний день не определены, так как в соответствии со ст. 135 Конституции должны быть установлены соответствующим федеральным конституционным законом, который так и не был принят.

Также на референдум обязательно должен быть вынесен проект нормативного акта или вопрос, вынесение которого на референдум предусмотрено международным договором Российской Федерации. Помимо этого, могут выноситься вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации и к совместному ведению.

На референдум не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц,

замещающих государственные должности Российской Федерации;

– о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

– об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

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

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

Существуют также ограничения и по времени проведения референдума. Так, не допускается выдвижение инициативы о проведении референдума в период действия военного или чрезвычайного положения, а также в течение трех месяцев после. Если инициатива уже была выдвинута, то референдум не назначается, а если он уже был назначен, то не проводится до истечения трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения. Существуют ограничения, связанные со сроками полномочий органов государственной власти: референдум не проводится в последний год полномочий Президента, Государственной Думы, а также в период соответствующих избирательных кампаний. Нельзя выступить с инициативой о проведении другого референдума в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и до официального опубликования его результатов. Таким образом, страна может готовиться одновременно только к одному референдуму. В течение двух лет со дня проведения

референдума не допускается проведение повторного референдума по тому же вопросу. Запрещено устанавливать другие ограничения, кроме прямо перечисленных в федеральном конституционном законе.

Помимо разделения референдумов на обязательные, т. е. те, проведение которых прямо предусмотрено законом как единственный способ разрешения вопроса, и факультативные, т. е. те, проведение которых допускается, но не является необходимым, существуют и другие основания классификации. По территории референдумы подразделяются на федеральные, региональные и местные. По степени обязательности принятого решения – на консультативные и решающие. Решения, принятые на консультативных референдумах, представляют собой информацию, которая должна повлиять на действия и решения органов государственной власти по определенным вопросам, но их буквальное исполнение не является обязательным. В то же время решения, принятые на решающих референдумах, строго обязательны к исполнению. Все обязательные референдумы Российской Федерации, предусмотренные российским законодательством, являются решающими.

5.3 Выборы как форма непосредственной демократии в Российской Федерации

Выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с законодательством в целях формирования органов государственной власти, местного самоуправления и наделения полномочиями должностных лиц.

Выборы наравне с референдумом являются высшим непосредственным выражением власти народа. Выборы совпадают с референдумом по субъектному составу, цели и принципам организации, но отличаются по объекту. В отличие от референдумов, на которые выносятся вопросы, по которым граждане могут принять решение, на выборах граждане голосуют за кандидатов на выборные должности.

В Российской Федерации на выборах избираются Президент, депутаты Государственной Думы, высшие должностные лица субъектов, депутаты законодательных (представительных) органов власти субъектов, главы муниципальных образований и депутаты представительных органов местного самоуправления. Законом субъекта Российской Федерации также может быть установлен порядок избрания мировых судей на должность непосредственно населением, но в большинстве субъектов они назначаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Выборы можно классифицировать по ряду оснований. В зависимости от того, на каком уровне публичной власти находится формируемый на выборах орган или избираемое должностное лицо, их можно разделить на федеральные, региональные и муниципальные. В зависимости от того, проводятся ли они в связи с истечением срока полномочий или в связи с иными причинами, их можно разделить на очередные и внеочередные выборы. Также можно выделить основные, дополнительные и повторные выборы. Повторные выборы назначаются, например, в случае, если выборы признаны несостоявшимися, недействительными, либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, – полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица. Дополнительные выборы назначаются в случае досрочного прекращения полномочий, например, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также представительного органа муниципального образования. Повторные и дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

5.4 Конституционно-правовой статус общественных объединений

Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы, и свобода деятельности общественных объединений закреплены в ст. 30 Конституции РФ.

Понятие общественного объединения, их виды, а также права и обязанности общественных объединений закреплены в федеральном законе «Об общественных объединениях»¹.

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.

Граждане вправе создавать новые общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, вступать в уже существующие, беспрепятственно выходить из общественных объединений, в которых они состоят. Кроме того, отдельно и ст. 30 Конституции и ст. 3 закона «Об общественных объединениях» подчеркивают, что никто не может быть принужден к вступлению или нахождению в объединении, и граждане имеют право воздерживаться от вступления в них.

Общественные объединения создаются без предварительного разрешения органов государственной власти или органов местного самоуправления. Вступление в общественные объединения происходит на условиях, которые закреплены в уставных документах этих объединений.

Учредителями и членами общественных объединений могут быть как физические, так и юридические лица. Учредителями общественных объединений могут быть граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением

¹ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // СЗ РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

случаев, установленных законом или международным договором Российской Федерации. Учредителям, членам и участникам общественных объединений должно быть не менее 18 лет, этот возраст понижен до 14 лет для членов и участников молодежных общественных объединений и до 8 для детских. Члены общественного объединения наделяются правами избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионные органы объединения, а также осуществлять деятельность по контролю за работой руководящих органов в рамках, определенных уставом.

Объем прав общественных объединений, являющихся юридическими лицами и не являющихся ими, отличается. Для осуществления уставных целей общественные объединения, не являющиеся юридическим лицом, вправе свободно распространять информацию о своей деятельности; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования; представлять и защищать свои права и законные интересы, законные интересы своих членов и участников; выступать с инициативами по вопросам, имеющим отношение к реализации своих уставных целей и вносить предложения в органы государственной власти. Общественные объединения, являющиеся юридическим лицом, помимо вышеперечисленного также имеют право участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; учреждать СМИ и осуществлять издательскую деятельность; защищать права и законные интересы не только своих членов и участников, но и других граждан; право выступать с инициативами не ограничено вопросами, связанными с уставными целями объединения, а также они имеют право участвовать в выборах и референдумах в установленном законом порядке. Общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях. Общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, имеет

право осуществлять иные полномочия в случаях прямого указания на эти полномочия в федеральных законах об отдельных видах общественных объединений.

Помимо прав, закон также устанавливает и обязанности общественных объединений, которые закреплены в ст. 29 федерального закона «Об общественных объединениях». Они обязаны соблюдать законодательство, публиковать отчеты об использовании своего имущества, ежегодно информировать уполномоченные органы о продолжении своей деятельности и др.

Существует шесть предусмотренных законом организационно-правовых форм общественных объединений:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности;
- политическая партия.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

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

5.5 Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации

Несмотря на то, что политические партии перечислены в общем ряду в организационно-правовых формах общественных объединений в ст. 7 федерального закона «Об общественных объединениях», правовое регулирование их деятельности закреплено в отдельном федеральном законе «О политических партиях»¹.

Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий и органах местного самоуправления.

¹ О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

Закон предъявляет ряд требований, которым должны отвечать политические партии. К их числу относится обязанность иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Требование по количеству членов партии – не менее 500. Требование по территориальной принадлежности руководящих и иных органов партии – они должны находиться на территории Российской Федерации.

Закон определяет основные цели деятельности политических партий как формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни и доведение этого мнения до сведения общественности и органов власти, а также выдвижение кандидатов на выборах и участие в них.

Основными документами политической партии являются ее устав и программа. Устав – это документ, в котором закреплены цели и задачи партии, ее наименование, условия и порядок приобретения и утраты членства, права и обязанности членов партии, а также ряд других организационных вопросов, содержащийся в ст. 21 закона «О политических партиях». Программа политической партии определяет ее принципы деятельности, цели, задачи и методы, которыми партия будет пользоваться для достижения своих целей.

В законодательстве закреплены права политических партий:

- свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти, органов публичной власти федеральных территорий и органов местного самоуправления;
- участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации;

– организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;

– учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные организации дополнительного образования взрослых;

– пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;

– создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;

– защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;

– устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;

– осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Установлены также и обязанности политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений. Они обязаны соблюдать российское законодательство и собственные уставы; извещать уполномоченные органы о проведении открытых мероприятий; извещать избирательные комиссии о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов на выборные должности; знакомить представителей уполномоченных органов и избирательных ко-

миссий с документами, которые связаны с организацией и проведением названных мероприятий, а также предоставлять копии этих документов.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие народовластия.
2. Назовите формы народовластия.
3. Охарактеризуйте формы непосредственной демократии.
3. Дайте понятие референдума Российской Федерации.
4. Назовите виды референдумов.
5. Сформулируйте понятие выборов.
6. Приведите понятие общественного объединения.
7. Организационно-правовые формы общественных объединений.
8. Сформулируйте понятие политической партии.
9. Перечислите права и обязанности политической партии.

ГЛАВА 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1 Конституционно-правовой статус человека и гражданина: понятие, элементы и их правовое закрепление

Российское конституционно-правовое законодательство подразумевает равенство понятий «человек и гражданин» и «сличность», поэтому конституционно-правовой статус человека и гражданина также справедливо можно называть конституционно-правовым статусом личности. Это ясно следует из текста ст. 64, которая завершает гл. 2. Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» и при этом устанавливает, что «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации».

Правовой статус личности – это правовое положение личности, ее права, свободы и обязанности, установленные и гарантированные государством.

Различают общий, специальный и индивидуальный правовой статусы.

Общий закреплен в конституции и является единым для всех граждан. Специальный является правовым положением лица, принадлежащего к определенной категории граждан, например, правовой статус судей. Индивидуальный правовой статус – это правовой статус конкретного лица, совокупность его персональных прав и обязанностей.

Конституционно-правовой статус личности – это совокупность норм конституционного права, закрепляющих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также принципы и гарантии их осуществления.

Основные права, свободы и обязанности, которые составляют основу конституционно-правового статуса личности, закреплены во второй главе Конституции Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус личности состоит из нескольких элементов:

1. Общие принципы правового статуса личности.
2. Основные права, свободы и обязанности.
3. Гарантии прав и свобод.
4. Правосубъектность.
5. Правовые отношения, связанные с гражданством.
6. Ограничения прав и свобод.

Правосубъектность, или праводеспособность, не всегда включают в перечень основных элементов конституционно-правового статуса. Однако опираясь на то, что отдельные права и свободы граждан могут быть реализованы только при условии их дееспособности (в качестве примера можно привести ч. 3 ст. 32, которая лишает граждан, признанных судом недееспособными, права избирать и быть избранными), а ст. 60 закрепляет положение о том, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет, т. е. с возраста, при котором у гражданина возникает дееспособность в полном объеме, можно утверждать, что правосубъектность оказывает существенное влияние на объем прав и свобод человека и гражданина.

Правосубъектность состоит из двух основных элементов: правоспособности и дееспособности. Правоспособность – это способность лица иметь права, свободы и обязанности. Она возникает с рождением человека и прекращается только при его смерти. Правоспособность не зависит от индивидуальных качеств и особенностей человека. Ни суд, ни другие органы власти не могут лишить человека правоспособности, и он сам не может от нее отказаться. Ограничения правоспособности

возможны только по решению суда в установленных законом случаях. Например, могут быть ограничены права на занятие определенной деятельностью и работу на определенных должностях или право на управление транспортным средством. Не стоит при этом смешивать лишение гражданина отдельных субъективных прав и ограничение элементов правоспособности. Так, изъятие имущества должника для передачи его взыскателю прекращает право собственности на конкретное имущество, но не ограничивает правоспособность человека в области имущественных прав.

Дееспособность – это способность граждан своими действиями приобретать и осуществлять права и свободы, создавать для себя обязанности и исполнять их. Гражданин может быть лишен дееспособности по решению суда в случаях, установленных законом, но не может самостоятельно от нее отказаться. Основанием для признания гражданина недееспособным является наличие у него психического расстройства, вследствие которого он не может понимать своих действий или руководить ими. Суд также может ограничить дееспособность при наличии обстоятельств, свидетельствующих о том, что гражданин злоупотребляет спиртными напитками или наркотическими средствами и тем самым ставит свою семью в тяжелое материальное положение. Такое ограничение затрагивает ч. 2 ст. 35, которая устанавливает право единолично распоряжаться любым имуществом, но является необходимым для обеспечения интересов как семьи лица, дееспособность которого ограничена, так и, фактически, его самого.

6.2 Принципы правового положения человека и гражданина в Российской Федерации

Принципы правового статуса личности – это основополагающие начала статуса личности, определяющие характер ее взаимоотношения с государством и служащие фундаментом

для всех остальных элементов конституционно-правового статуса.

Среди принципов правового статуса личности выделяют:

- 1) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- 2) принцип принадлежности человеку основных прав и свобод от рождения и их неотчуждаемости;
- 3) принцип равенства;
- 4) принцип непосредственного действия конституционных прав и свобод.
- 5) принцип гарантированности прав и свобод;
- 6) принцип единства прав и обязанностей;
- 7) принцип сочетания интересов лица с интересами других лиц, общества и государства;
- 8) принцип необходимости и соразмерности ограничений прав и свобод человека.

Помимо вышеперечисленных, некоторые исследователи отмечают также принципы свободы личности, соответствия правового статуса личности международным стандартам, соответствия действующего законодательства и его практической реализации конституционным основам правового статуса личности. Поэтому вопрос о формировании полного перечня принципов правового статуса личности носит дискуссионный характер.

Принцип приоритета прав и свобод заключается в том, что права и свободы человека признаются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства. Его также не всегда включают в принципы правового статуса личности, так как он закреплен в ст. 2 Конституции, а не в статьях, входящих во вторую главу, и относится к основам конституционного строя Российской Федерации. Тем не менее это основополагающее положение, на реализацию и правовую конкретизацию которого направлено все содержание как второй

главы Конституции, так и, в широком смысле, всего действующего российского законодательства.

Принцип принадлежности человеку основных прав и свобод от рождения и их неотчуждаемости закреплен в ч. 2 ст. 17, которая устанавливает, что основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Этот принцип тесно связан с концепцией «естественного права», которая подразумевает, что Конституция не наделяет человека основными правами, а лишь признает их, закрепляет и обеспечивает их исполнение и защиту. Под основными понимаются права и свободы, необходимые человеку для жизнедеятельности и соответствующие его статусу гражданина и личности. На сегодняшний день такой подход остается спорным, и некоторые юристы, склоняясь к позитивистской концепции, указывают, что фактически человек обладает только тем объемом прав, которые установлены законодательством, и в таком случае принцип может быть сформулирован как «принадлежность человеку от рождения и неотчуждаемость таких основных прав и свобод, которые закреплены в Конституции Российской Федерации в действующем законодательстве».

Принцип равенства, закрепленный в ст. 19, подразумевает, что все люди имеют равные права, свободы и обязанности, а также равны перед законом и судом. Мужчины и женщины имеют равные права и равные возможности по их реализации. Элементом этого принципа является и то, что государство в равной степени распространяет гарантии прав и свобод на всех независимо от пола, национальной и религиозной и принадлежности и других факторов. Равенство является важным элементом правового государства – одной из основ конституционного строя России, и было рассмотрено в соответствующей главе. Следует указать, что в контексте правового статуса личности подразумевается именно юридическое равенство, то есть отсутствие любых форм дискриминации, одинаковое отношение государства и закона к каждому человеку и гражданину.

Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Непосредственное действие конституционных прав и свобод подразумевает возможность применения Конституции как акта прямого действия. Закрепленные в Конституции права и свободы не нуждаются в конкретизации и должны быть обеспечены вне зависимости от того, приняты или нет какие-либо другие нормативные правовые акты.

Гарантированность прав и свобод закреплена в ст. 45 и включает два элемента. Первый элемент – это государственная защита прав и свобод человека, которая закреплена в ч. 1 ст. 45 и дополняется и конкретизируется в ряде последующих статей. Это ст. 46, гарантирующая каждому судебную защиту его прав и свобод, закрепляющая право на судебное обжалование решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Также сюда относится ч. 2 ст. 47, предусматривающая право на рассмотрение дела с участием присяжных заседателей, и ст. 48, закрепляющая право на квалифицированную юридическую помощь, в том числе, в установленных законом случаях, оказываемую бесплатно. К государственной защите гарантий прав и свобод относятся также и две статьи, ст. 52 и ст. 53, которые обеспечивают права человека и гражданина, пострадавшего от действий властей. Статья 52 охраняет права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, обеспечивая им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, а ст. 53 – право на возмещение вреда, причиненного

незаконными действиями или бездействием органов государственной власти или их должностных лиц. Второй элемент – это закрепленное в ч. 2 ст. 45 право на самостоятельную защиту своих прав и свобод любыми способами, не запрещенными законом.

Принцип единства прав и обязанностей подразумевает, что за отдельными конституционными правами граждан следуют корреспондирующие обязанности. Так, ст. 42 устанавливает право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, а ст. 58, соответственно, обязанность сохранять природу и окружающую среду и бережно относиться к природным богатствам. Иногда право и связанная обязанность могут быть установлены в рамках одной статьи. Так, ч. 1 ст. 43 закрепляет право каждого на образование, ч. 2 гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, школьного, основного и общего и среднего профессионального образования, а ч. 4 той же статьи устанавливает обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить получение детьми основного общего образования.

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Этот принцип закреплен в ч. 3 ст. 17 и дополняется ч. 2 ст. 15, которая содержит положение о том, что граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Человек в реализации своих прав и отстаивании своих интересов не может игнорировать права других членов общества, как индивидуальные, так и выраженные в форме интересов общества и государства.

С предыдущим принципом тесно связан принцип необходимости и соразмерности ограничений прав и свобод человека. Основой всех ограничений прав и свобод является необходимость защитить общественные интересы, как, например, это

предусмотрено в ч. 1 ст. 56, которая допускает установление федеральным конституционным законом отдельных ограничений прав и свобод с указанием пределов и срока их действия для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в условиях чрезвычайного положения, либо предотвратить нарушение прав и свобод других лиц. Как уже было указано ранее, в общем смысле это положение закреплено в ч. 3 ст. 17, но дополнительно раскрывается в ряде других статей Конституции Российской Федерации. Например, в ч. 2 ст. 29, которая запрещает использовать свободу слова для пропаганды или агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, либо пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Также можно привести в пример ч. 2 ст. 34, которая не допускает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, и ч. 3 ст. 36, устанавливающую, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Ограничения прав и свобод находят дальнейшее развитие в отраслевом законодательстве. Так, уголовное право, как отрасль фактически строится вокруг введения запретов на определенные деяния, которые представляют большую общественную опасность и признаны государством преступными, а в рамках административного права действует «Кодекс об административных правонарушениях», также устанавливающий запреты, но на менее общественно опасные действия. При этом некоторые из деяний, признаваемых преступлениями либо проступками, косвенно связаны с злоупотреблением в процессе реализации прав, установленных отдельными статьями гл. 2 Конституции Российской Федерации. Так, например, ст. 20.2 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение установленного порядка организации

либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования и перекликается со ст. 31 Конституции, которая устанавливает право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

6.3 Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ

Лица, не обладающие гражданством Российской Федерации, имеют особый конституционно-правовой статус. Такие лица могут быть разделены на две категории. Во-первых, это лица, находящиеся на территории Российской Федерации, не имеющие гражданства Российской Федерации, но обладающие гражданством либо подданством другого государства, именуемые иностранными гражданами. Во-вторых, это лица, которые находятся на территории Российской Федерации и не обладают никаким гражданством, т. е. лица без гражданства.

Основной принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, закреплен в ст. 62 Конституции РФ. В соответствии с ним, указанные лица пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Нормативным актом, закрепляющим основы правового положения иностранных граждан, является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Он устанавливает права, обязанности и ответственность иностранных лиц.

Иностранцы, которые находятся на территории Российской Федерации незаконно, сохраняют все конституционные права и свободы, которые присущи от рождения каждому человеку, но ограничены в правах относительно тех иностранных граждан, которые узаконили свое пребывание. Иностранцы

граждане, которые пребывают в России незаконно обязаны ее покинуть или будут принудительно выдворены за пределы страны.

Иностранцы, находящиеся на территории страны законно, могут быть разделены на три категории по сроку их пребывания. Первая категория, «временно пребывающие» – это иностранные граждане, которые получили визу или миграционную карту, не имеющие ни вида на жительство, ни разрешения на временное проживание. Вторая категория, «временно проживающие» – это иностранные граждане, получившие разрешение на временное проживание, но не имеющие вида на жительство. Третья категория, «постоянно проживающие» – это иностранные граждане, которым был предоставлен вид на жительство.

Миграционная карта, разрешение на временное проживание и вид на жительство могут быть выданы и лицу без гражданства. Вид на жительство в таком случае является для этого лица документом, удостоверяющим личность.

Временно пребывающие граждане, прибывшие в порядке, не требующем получения визы, по общему правилу могут находиться на территории Российской Федерации до 90 дней, но этот срок может быть продлен или, в отдельных случаях, быть приравнен к сроку действия разрешения на работу. Временно пребывающие граждане могут заниматься трудовой деятельностью только в том субъекте, в котором им были выданы разрешение на работу или патент, и только по определенной специальности.

Разрешение на временное проживание выдается на три года в рамках ежегодно определяемой Правительством квоты. В отдельных установленных законом случаях можно получить разрешение на временное проживание без учета квоты. Лица, получившие разрешение на временное проживание, обязаны ежегодно подтверждать факт своего проживания в Российской Федерации и наличие легальных источников дохода.

После того как иностранный гражданин прожил в России не менее года на основании разрешения на временное проживание он может получить вид на жительство. Закон устанавливает перечень случаев, при которых можно претендовать на получение вида на жительство без предварительного получения разрешения на временное проживание, например, для бывших граждан СССР и иностранных граждан, которые с отличием закончили в России обучение по программам высшего образования на очной форме обучения. Вид на жительство выдается без ограничения срока действия.

6.4 Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев

Прекращение существования когда-то передового и могущественного государства, каким был СССР, привело к тому, что большое число русских и других русскоязычных его граждан оказались помимо своей воли жителями иностранных государств, являвшихся в прошлом союзными республиками. Хаос и раздоры, в которые оказались вовлечены все без исключения народы бывшего Советского Союза, вызвали неконтролируемые потоки беженцев и вынужденных переселенцев.

Беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по приказу расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться такой защитой этой страны.

Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении него или его семьи насилия, или преследования по признаки расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка и т. д.

По этим обстоятельствам вынужденным переселенцем признается гражданин РФ, вынужденный покинуть место жительства

на территории иностранного государства и прибывший на территорию России или вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта РФ и прибывший на территорию другого субъекта.

Конституционно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев закреплены в федеральных законах «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Однако стоит заметить, что существуют различия в правах между ними. Учитывая, что вынужденный переселенец является гражданином РФ, то они обладают целым комплексом политических прав, в том числе правом избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, законодатель усиливает их социальную защищенность по сравнению с беженцами. Им предоставлены дополнительные права в сфере обустройства и получения жилья, социального и пенсионного обеспечения.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие конституционно-правового статуса личности.
2. Назовите элементы конституционно-правового статуса личности.
3. Охарактеризуйте принципы правового статуса личности.
4. Раскройте конституционно-правовой статус иностранных граждан.
5. Дайте характеристику конституционно-правового статуса лиц без гражданства.
6. В чем отличие статуса беженца и вынужденного переселенца?

ГЛАВА 7. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7.1 Понятие и принципы гражданства

Гражданство – это один из самых главных правовых институтов в нашей стране, который выражается в принадлежности человека к государству. Если говорить о законодательном закреплении гражданства, то оно определяется федеральным законом «О гражданстве». Так, в законе определяется, что гражданство – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Эта связь является устойчивой и носит первичный характер по отношению к другим правовым связям. Устойчивость гражданства означает, что она является неизменной и бессрочной. Первичность гражданства означает, что только гражданство определяет основные права, свободы и обязанности человека. Стоит отметить, что суверенная воля государства в полном объеме распространяется на гражданина, в свою очередь человек пользуется защитой со стороны государства.

Гражданство – это устойчивая политико-правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

В российском законодательстве существуют ряд принципов гражданства РФ:

– *принцип единого гражданства* (п. 1 ст. 5 закона «О гражданстве РФ»). Данный принцип означает, что на всей территории Российской Федерации действует одно гражданство – гражданство Российской Федерации, и ни одна из республик не имеет права вводить свое гражданство;

– *принцип равного гражданства* (п. 1 ст. 5 закона «О гражданстве РФ»). Данный принцип означает, что гражданство Российской Федерации является равным вне зависимости от его приобретения, статуса людей, социальной, расовой, национальной, языковой, религиозной принадлежности;

– *принцип сохранения гражданства*, проживающего за пределами Российской Федерации (п. 3 ст. 5 закона «О гражданстве РФ»). Гражданин России, проживающий на территории другого государства, не лишается своего гражданства;

– *принцип недопустимости лишения гражданства* (п. 4 ст. 5 закона «О гражданстве РФ»). Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства вне зависимости от обстоятельств и не смотря какие бы противоправные деяния он ни совершил. Россия отказалась от института лишения гражданства. Запрет на лишение гражданства проистекает из двустороннего характера связи между гражданином и государством;

– *принцип недопустимости выдачи граждан России другим государствам* (п. 4 ст. 5 «О гражданстве РФ»). Гражданин Российской Федерации не может быть выдан иностранному государству или выслан из России;

– *принцип сокращения лиц без гражданства* (п. 5 ст. 5 закона «О гражданстве РФ»). Российская Федерация поощряет приобретение российского гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России. Так же данный принцип означает, во-первых, создание государством условий и устранение препятствий для получения российского гражданства, чему способствует введение упрощенного порядка приобретения гражданства России. Во-вторых, законодатель вводит ряд правил, предотвращающих рост числа лиц без гражданства. Так, не может быть прекращено российское гражданство ребенка, если в результате этого он станет лицом без гражданства, или введен запрет на выход из гражданства Российской Федерации, если гражданин не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения;

– *принцип двойного гражданства* (ст. 10 закона «О гражданстве РФ»). Данный принцип означает признание Россией юридических последствий, которые вытекают для нее из состо-

яния граждан Российской Федерации в гражданстве иностранных государств, если такое состояние допускается законами или международными договорами. Приобретение гражданином России другого гражданства не влечет за собой прекращения российского гражданства;

– *принцип защиты и покровительства* (ст. 6 закона «О гражданстве РФ»). Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами страны, предоставляется защита Российской Федерации;

– *принцип неизменности российского гражданства в браке* (ст. 7 закона «О гражданстве РФ»). При заключении или расторжении брака с лицом имеющим иностранное гражданство, не влечет за собой изменение гражданства Российской Федерации.

7.2 Основания и порядок приобретения гражданства РФ

В соответствии со ст. 12 ФЗ от 28.04.2023. №138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство приобретается по следующим основаниям:

- по рождению;
- в результате приема в гражданство;
- в результате признания гражданином РФ;
- в результате выбора гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации (оптация);
- в соответствии с международным договором РФ.

Рассмотрим каждый из данных вариантов.

Главным постоянно действующим условием пополнения количества граждан является приобретение гражданства *по рождению*. Его, в свою очередь, можно разделить на гражданство по рождению от лиц, имеющих определенное гражданство – *право крови*, и гражданство по рождению на определенной территории – *право почвы*.

Право крови означает, что ребенок приобретает гражданство РФ, если на день рождения хотя бы один из родителей является гражданином России.

Рождение ребенка на территории России само по себе не является основанием для получения им гражданства РФ. Ребенок признается гражданином РФ по факту своего рождения независимо от его места, если гражданином России является хотя бы один из родителей. Ребенок получит гражданство РФ со дня своего рождения при условии, что местом рождения является территория России, если: 1) один из родителей имеет гражданство России, а другой – иностранное; 3) один из родителей имеет гражданство РФ, а другой является лицом без гражданства; 2) родители, постоянно проживающие на территории России, являются иностранцами, а государство, гражданами которого они являются, не предоставляет ребенку гражданство этой страны.

Одним из основных способов приема в гражданство является принятие гражданства по заявлению заинтересованного лица. Иностранец или лицо без гражданства может подать заявление о приеме в гражданство при условии, если он достиг восемнадцатилетнего возраста, обладает дееспособностью, постоянно проживает на территории Российской Федерации в течение пяти лет, владеет русским языком, знает историю России и основы законодательства РФ, а также не имеет обстоятельств, которые могут являться основаниями отклонения заявления о приеме в гражданство.

Законом предусмотрен порядок приема в гражданство РФ отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства. В соответствии со ст. 16 ФЗ «О гражданстве РФ» лица, которые заключили контракт с вооруженными силами России не менее чем на год или лица, которые проживают в России не менее чем один год, и были признаны беженцами или получили политическое убежище, или имеет статус участника государственной программы добровольного переселения в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, могут подать заявление о приеме

в гражданство без учета требования проживая пять лет на территории Российской Федерации.

Установлена категория лиц, которые могут подать заявления без учета требований, закрепленных п. 1–3. ч. 1 ст. 15 настоящего закона. К ним относятся:

– лица, у которых супруг/супруга является гражданином РФ и имеющие общего ребенка, в том числе усыновленного, которые постоянно проживают на территории России;

– родились или постоянно проживали на территории РСФСР и являлись гражданами СССР;

– лица, которые имеют хотя бы одного из родителей или усыновителей, постоянно проживающего в России и имеющего гражданство РФ;

– лица, которые имеют детей, являющимися гражданами РФ;

– лица, которые успешно освоили в Российской Федерации имеющую государственную аккредитацию образовательную программу высшего образования по очной форме обучения и получили документ об образовании и о квалификации с отличием;

– лица без гражданства, которые ранее были гражданами СССР;

– лица, которые имеют родственников по прямой восходящей линии, родившихся или постоянно проживающих на территории Российской империи, СССР или РСФСР;

– лицо, будучи гражданином СССР, является ветераном Великой Отечественной войны;

– лицо является ветераном боевых действий, за которого ходатайствует федеральный государственный орган;

– лицо имеет особые заслуги перед Российской Федерацией;

– лица, которые в силу своей профессии, представляют интерес для России.

В соответствии с указом Президента РФ от 18.12.2023 № 962 граждане Белоруссии, Казахстана и Молдавии, постоянно проживающие в Российской Федерации, могут обратиться с заявлением о приеме в гражданство без соблюдения требований п.1–3 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»

Стоит также отметить, что в новом федеральном законе «О гражданстве» предусмотрена процедура признания гражданином Российской Федерации. Лица признаются гражданами России если они: 1) были гражданами СССР и постоянно проживали на территории РФ по состоянию 6 февраля 1992 года; 2) были гражданами СССР, которые не проживали на территории РФ по состоянию 6 февраля 1992 года, но вернулись в Россию для постоянного проживания; 3) военнослужащие, которые приняли присягу на верность СССР или РФ по состоянию на 6 февраля 1992 года.

Заявление о признании гражданином России может быть отклонено в следующих случаях:

- лицу в установленном законе порядке был оформлен выход из гражданства РФ или гражданств СССР на основании добровольного волеизъявления;

- лицо предоставило поддельные, подложные или недействительные документы;

- лицо, которое не соответствует требованиям, установленным законом (см. выше).

Гражданство РФ может приобретаться в результате изменения Государственной границы Российской Федерации (оптации). Оптация – возможность выбора гражданства, когда часть территории одного государства передается другому или, когда на определенной территории появляется одно или несколько новых государств. В данных обстоятельствах может быть применен особый способ приобретения гражданства – признание гражданства нового государства для всех жителей данной территории с правом конкретных лиц отказаться от этого. Порядок и сроки оптации должны устанавливаться международным договором.

Кроме того, Президент Российской Федерации имеет право принять решение о приеме в гражданство РФ в исключительном порядке (например, 29 мая 2018 г. боец смешанных единоборств из США Джефф Монсон получил гражданство, сербский актер Милош Бикович получил российское гражданство 24 февраля 2020 г. и т. д.).

Стоит также отметить, что каждый человек, приобретающий гражданство Российской Федерации, обязан принести присягу. Однако, в законе существует норма, которая закрепляет перечень лиц, освобожденных от присяги. Такими могут быть лица, не достигшие восемнадцати летнего возраста, недееспособные лица, лица которые по состоянию здоровья не могут прочесть или произнести текст присяги, или подписать ее, а также Президент РФ своим решением может освободить от принятия присяги.

7.3 Основания и порядок прекращения гражданства РФ

В российском законодательстве предусмотрено несколько оснований прекращения гражданства:

- выход из гражданства (добровольное волеизъявление гражданина РФ);
- совершение преступлений или действий, создающие угрозу национальной безопасности РФ;
- предоставление поддельных или подложных документов при приеме в гражданство РФ;
- иные основания, предусмотренные международным договором РФ.

Основной причиной прекращения гражданства России – выход из гражданства. Выход из гражданства Российской Федерации хотя и является актом добровольным, но должен быть осуществлен по определенной процедуре. Лицо, проживающее на территории Российской Федерации, имеет право обратиться с заявлением о выходе из гражданства Российской Федерации в общем порядке в территориальные органы МВД России по месту жительства. Заявление о прекращении гражданства может подать гражданин РФ, достигший восемнадцатилетнего возраста и обладающим дееспособностью. Рассмотрение данного ходатайства и принятие по нему решения в общем порядке осуществляется сроком до 1 года со дня подачи соответствующего заявления. Лицо, проживающее на территории иностранного государства, в праве обратиться с заявлением о выходе из гражданства Российской Федерации в диплома-

тическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации. Решение по принятому к рассмотрению ходатайству в данном случае будет приниматься в срок до 6 месяцев.

Однако в Федеральном законе о гражданстве перечислены условия, исходя из которых государство может отказать в реализации такого решения. Выход из гражданства не допускается, если гражданин Российской Федерации: имеет невыполненную обязанность перед государством; был привлечен к уголовной ответственности в качестве обвиняемого по уголовному делу или против него вынесено окончательное и подлежащее исполнению судебное решение; не имеет другого гражданства и никаких гарантий его приобретения; в отношении лица осуществляется исполнительное производство.

Гражданство РФ прекращается, если человек приобрел гражданство РФ и совершил одно из преступлений, предусмотренных уголовным кодексом РФ. Гражданство также прекращается в следствии совершения действий, создающие угрозу национальной безопасности. Факт совершения действий, создающих угрозу национальной безопасности Российской Федерации, устанавливается органами федеральной службы безопасности. Стоит отметить, что гражданство по этим основаниям прекращается независимо от времени совершения преступления.

Кроме того, гражданство РФ прекращается, если уполномоченным органом будет установлено, что решение о приеме в гражданство Российской Федерации или о признании гражданином Российской Федерации было принято на основании представленных заявителем поддельных, подложных или недействительных документов либо сообщенных заявителем заведомо ложных сведений. Однако гражданство РФ не может быть прекращено по данному основанию, если гражданин прожил на территории России в течении десяти лет и не имеет других обстоятельств для прекращения гражданства. Тем не менее, гражданство может быть прекращено по истечению этого срока в исключительных случаях по согласованию с Президентом РФ.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие гражданства РФ.
2. Охарактеризуйте принципы гражданства.
3. Перечислите основания приобретения гражданства РФ
4. Каков порядок приема в гражданства?
5. Какие категории лиц могут подать заявление о приеме в гражданство Российской Федерации в исключительном порядке?
6. Раскройте порядок признания лица гражданином РФ.
7. Перечислите основания прекращения гражданства Российской Федерации.
8. Что означает термин оптация?
9. Перечислите условия исходя из которых государство может отказать в выходе из гражданства?

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

8.1 Конституционные права и свободы граждан РФ: понятие, признаки, виды

Конституционные права и свободы являются одной из основ конституционно-правового статуса личности. Они закреплены во второй главе Конституции Российской Федерации, озаглавленной «Права и свободы человека и гражданина».

Конституционные права и свободы — это закрепленные в конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру поведения, пользоваться предоставленными ему социальными благами, как в личных, так и в общественных интересах.

Основным отличием, позволяющим отграничить конституционные права и свободы от любых других, установленных отраслевым законодательством, является закрепление их непосредственно в тексте Конституции.

Конституционные права и свободы обладают определенной совокупностью признаков. Начать следует со значимости права или свободы для конкретного человека, государства, общества в целом. Конституционные права и свободы имеют ключевое значение для формирования демократического общества, правового государства, обеспечения условий для безопасного и свободного развития личности. Эти права и свободы являются обязательными условиями существования основ конституционного строя страны. Их соблюдение и защита является важнейшей обязанностью государства.

Следующей характеристикой, присущей конституционным правам и свободам, является их неотчуждаемость и принадлежность каждому человеку от рождения, что отражено

в ст. 17. Важно, что Конституция не устанавливает принадлежность их людям от рождения, а лишь закрепляет и фиксирует это в соответствующей норме.

Еще один признак конституционных прав и свобод – фундаментальный характер. Они составляют основу всех других прав и свобод, закрепленных в отраслевом законодательстве, и являются обязательным условием их реализации. Отдельные отрасли права, такие, как трудовое, семейное и право социального обеспечения, большей частью построены на конкретных конституционных правах и свободах.

Конституционно-правовые права и свободы носят всеобщий характер, принадлежат каждому человеку и гражданину и, в отличие от прав, предоставляемых другими нормами, не могут зависеть от социальных и личностных характеристик человека. Они не только устанавливаются для каждого, но и равны для всех по объему и правовой охране. Они также отличаются особым механизмом реализации, так как действуют постоянно и влияют на все правоотношения, в которых человек принимает участие, включая правовую связь между человеком и государством.

Конституционные права и свободы также имеют несколько дополнительных особенностей. Это особая юридическая форма закрепления, заключающаяся в том, что эти права и свободы содержатся в нормативном правовом акте, имеющем повышенную правовую охрану и высшую юридическую силу, гарантом которого выступает глава государства. Повышенная правовая охрана заключается как в том, что во вторую главу Конституции не могут быть внесены изменения путем принятия поправок к Конституции, так и в наличии права граждан на обращение в Конституционный Суд с жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод.

Конституционные права и свободы могут быть разделены на группы по различным основаниям. Некоторые государства,

такие как, например, Кыргызская республика, в тексте Конституции предусматривают разделение прав на права человека и права гражданина. Другие, как Словацкая республика, разделяют главу, посвященную правам и свободам, на разделы на основе групп отношений, выделяя личные, политические, экономические, социальные права, группу прав, относящихся к охране окружающей среды и культурного наследия, а также прав, связанных с судебной и иной защитой. В Конституции Российской Федерации нет предусмотренной законодателем классификации прав и свобод, но в российской правовой доктрине установился подход, близкий к конституции Словакии. Права и свободы группируются по сферам жизни человека, в рамках которых они возникают и реализуются.

Таким образом, все закрепленные во второй главе Конституции права и свободы можно условно разделить следующим образом:

- 1) личные права и свободы;
- 2) политические права и свободы;
- 3) экономические права и свободы;
- 4) социальные права и свободы;
- 5) культурные права и свободы.

Личные права и свободы – это совокупность естественных неотчуждаемых прав и свобод, принадлежащих любому человеку от рождения, независящих от его государственной принадлежности.

К личным правам и свободам относятся:

- 1) право на жизнь;
- 2) право на достоинство личности;
- 3) право на свободу и личную неприкосновенность;
- 4) право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени;
- 5) право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений;

6) право человека на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы;

7) право на неприкосновенность жилища;

8) право на определение и указание национальной принадлежности и отказ от определения и указания национальной принадлежности;

9) право пользования родным языком и свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества;

10) право на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства, а также свободные выезд за пределы Российской Федерации и беспрепятственное возвращение в нее;

11) свобода совести.

Право на жизнь закреплено в ст. 20, которая состоит из двух частей. Первая закрепляет лишь то, что каждый имеет право на жизнь, а вторая устанавливает исключительность смертной казни как меры наказания и применимость ее только за особо тяжкие преступления против жизни и при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Таким образом, законодатель в тексте Конституции не раскрывает содержания права на жизнь, устанавливая лишь ограничения для лишения жизни человека как наказания за совершение уголовного преступления. Это значимое положение, и следует отметить, что на сегодняшний день в Российской Федерации действует мораторий на смертную казнь, установленный 2 февраля 1999 года Постановлением Конституционного суда Российской Федерации. Мораторий был основан на том, что возможность использования смертной казни в качестве наказания будет противоречить ч. 2 ст. 20 и нарушать единообразие правового регулирования до тех пор, пока во всех субъектах РФ не будут действовать суды присяжных. Изначально этот запрет имел временный характер, и ожидалось, что после введения судов присяжных в каждом из

регионов он будет отменен, но в 2009 г. Конституционный суд принял еще один акт – Определение № 1344-О-Р «О разъяснении п. 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года¹, в котором установил невозможность назначения смертной казни как меры наказания в условиях сложившегося конституционно-правового режима и с учетом международных правовых обязательств, взятых на себя Российской Федерацией.

Право на достоинство личности закрепляется в ст. 21, где указано, что ничто не может быть основанием для его ущемления и что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Право на свободу и личную неприкосновенность закреплено в ст. 22, которая устанавливает обязательность судебного решения для ареста, заключения под стражу и содержания под стражей, допуская задержание до судебного решения не более чем на 48 часов. Это требование восходит еще к акту «О лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями» также известному как Habeas Corpus Act – важному правовому памятнику, содержащему один из первых

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р О разъяснении п. 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений ст. 41 и части третьей ст. 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, п. 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 Кодексе РСФСР об административных правонарушениях» // Консультант-Плюс.URL:http://www.consultant.ru/-document/cons_doc_LAW_94045.

примеров закрепления права, которое сегодня относится к основным личным правам граждан. Помимо указанного требования, право на свободу и личную неприкосновенность также подразумевает возможность действовать по своей воле, без каких-либо ограничений, кроме прямо установленных законом. Государство охраняет человека как от посягательств на физическую свободу и неприкосновенность, так и от незаконного психического воздействия.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени и право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, предусмотренное ст. 23 объединяет под общим названием право на охрану частной жизни. Согласно ст. 23, это право может быть ограничено, но только на основании судебного решения. Сюда же относится и ч. 1 ст. 24, устанавливающая неприкосновенность персональных данных и их правовую защиту. Согласно тексту этой статьи, для их сбора, хранения, использования или распоряжения требуется согласие. Подобные согласие на сегодняшний день подписывают все студенты высших учебных заведений, работники, работающие по трудовым договорам, пенсионеры и множество других лиц.

С правом на защиту персональных данных тесно связано установленное ч. 2 ст. 24 право человека на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Эффективная защита своих прав и свобод подразумевает возможность получать всю необходимую информацию от уполномоченных на то органов государственной власти и органов местного самоуправления, и они не могут устанавливать препятствий в реализации этого права или как-то его ограничивать, кроме случаев, установленных законом.

Право на неприкосновенность жилища закреплено в ст. 25 и включает запрет проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, кроме случаев, установленных законом, или

на основании судебного решения. Это подразумевает также и запрет оставаться в жилище против воли проживающих, даже если они предварительно сами добровольно впустили туда постороннего.

Право на определение и указание национальной принадлежности закреплено в ч. 1 ст. 26. Национальность – это принадлежность лица к этнической группе, характеризующаяся родным языком, особенностями быта, традициями, обычаями, культурой, религией, родством и другими признаками, позволяющими лицу идентифицировать себя. Конституция Российской Федерации закрепляет принцип национальной самоидентификации – определение национальной принадлежности связывается не с национальностью родителей, а с самоосознанием лицом своей принадлежности к определенной этнической общности. Статья 26 также содержит положение о том, что никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

Право пользования родным языком и свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества также состоит из нескольких элементов. Конституция Российской Федерации закрепляет, что государственным языком в Российской Федерации является русский язык. Обязательность использования государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации. Республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки, которые могут применяться в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных учреждениях республик. Это является одним из элементов права пользования родным языком и свободным выбором языка. Вторым элементом является ряд гарантий для лиц, являющихся носителями

других языков. Так, в установленных законом случаях официальное делопроизводство может вестись на языках народов Российской Федерации на территориях компактного их проживания. Еще одна гарантия – это то, что лица, не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство, вправе давать объяснения на любом свободно избранном им языке общения и вправе пользоваться услугами переводчика.

Право на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства закреплено в ст. 27 и распространяется на всю территорию государства, кроме отдельно обозначенных в законе территорий, таких, как приграничные полосы, закрытые города, территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение. Место пребывания и место жительства отмечаются при помощи регистрационного учета, но наличие или отсутствие у человека регистрационного учета не должно выступать условием для реализации гражданином своих прав и свобод или исполнения обязанностей. Вторая составляющая свободы передвижения – свободные выезд за пределы Российской Федерации и беспрепятственное возвращение. Гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным законом. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен права на въезд в Российскую Федерацию.

Свобода совести предусмотрена ст. 28 и включает 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. Никто не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и це-

ремониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии. Следует также упомянуть о правовой охране тайны исповеди. Часть 3 ст. 56 УПК РФ устанавливает, что священнослужитель не подлежит допросу в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди.

Политические права и свободы – это юридически обеспеченные меры возможного поведения, гарантирующие свободу действий граждан при формировании органов публичной власти и при участии в политической жизни страны.

К политическим правам и свободам относятся:

- 1) свобода мысли и слова;
- 2) право на информацию и свобода информации;
- 3) право на объединение;
- 4) свобода собраний;
- 5) право на участие в управлении делами государства;
- 6) право на обращение.

Свобода мысли и слова закреплена в ч. 1–3 ст. 29 Конституции Российской Федерации и заключается в возможности публично излагать свои взгляды, идеи и воззрения. Она ограничена запретом на пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. При этом ч. 3 ст. 29 подразумевает полную добровольность мысли и слова, устанавливая, что никто не может быть не только принужден к отказу от своих убеждений, но и к их выражению.

Право на информацию закреплено в ч. 4 ст. 29, которая устанавливает, что каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Исключение составляет ограниченный перечень сведений, установленный законом о государственной тайне. Свобода массовой информации закреплена в ч. 5 ст. 29 и предполагает свободное получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств

массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатацию технических устройств и оборудования, предназначенных для производства и распространения соответствующей продукции, а также запрет цензуры.

В ст. 30 закреплено право каждого на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Государство гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Конституция запрещает принуждать к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем, таким образом, устанавливается принцип добровольности объединения.

Свобода собраний закреплена в ст. 31 как право граждан Российской Федерации собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Право на участие в управлении делами государства установлено ст. 32, которая закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Самой распространенной формой реализации этого права является участие граждан в выборах органов власти и органов местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 32, гражданин имеет право избирать и быть избранным в указанные органы, а также обладает правом участия в референдуме. Частью 4 ст. 32 Конституции за гражданами Российской Федерации закрепляется право на равный доступ к государственной службе. Это означает, что граждане обладают равными возможностями занять государственную должность, без дискриминации и необоснованных ограничений. В ч. 5 ст. 32 закреплено право граждан Российской Федерации на участие в отправлении правосудия. Оно включает равную возможность занять должность судьи и право гражданина участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжного или арбитражного заседателя.

Право на обращение закреплено в ст. 33 и заключается в возможности для граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Экономические права обеспечивают свободу деятельности в сфере производства, обмена и распределения товаров и услуг. Социальные права обеспечивают достойный уровень жизни и социальную защищенность всех членов общества. Культурные права обеспечивают доступ к духовным ценностям и свободу их создания.

В перечень экономических, социальных и культурных прав и свобод включены:

- 1) свобода экономической деятельности;
- 2) право частной собственности;
- 3) право на труд и право на отдых;
- 4) право на охрану семьи, материнства и детства;
- 5) право на социальное обеспечение и социальную защиту;
- 6) право на жилище;
- 7) право на охрану здоровья;
- 8) право на благоприятную окружающую среду;
- 9) право на образование;
- 10) право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям;
- 11) свобода творчества.

Свобода экономической деятельности и право частной собственности – это основные условия построения рыночной экономики в демократическом государстве, необходимые для его полноценного развития, роста благосостояния населения и подъема темпов экономического развития. Предпринимательская деятельность не только приносит доход в казну государства в виде налогов и сборов, но и создает дополнительные рабочие места, удовлетворяет спрос населения на товары и

услуги, позволяет обеспечить продовольственную, энергетическую, товарную безопасность.

Право на труд и право на отдых закреплены в ст. 37 Конституции. Право на труд включает в себя свободу труда, то есть самостоятельное распоряжение своими способностями, самостоятельный выбор профессии и рода деятельности, а также запрет принудительного труда. Право на труд также подразумевает, согласно ч. 3 ст. 37, что труд будет проходить в условиях, соответствующих требованиям безопасности и гигиены, вознаграждение за труд будет не ниже установленного законом минимума и устанавливаться будет без дискриминации, а государство предпримет меры по защите граждан от безработицы. Право на отдых включает в себя ограничение продолжительности рабочего времени, обязательное установление ежегодного оплачиваемого отпуска, выходных и праздничных дней.

Право на охрану семьи, материнства и детства закреплено в ст. 38 и подразумевает защиту этих общественных институтов со стороны государства. Конституция также содержит положение о том, что забота о детях, их воспитание — равное право и обязанность родителей. В свою очередь, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях. Поскольку в гл. 2 вторую Конституции поправки внести невозможно законодатель расширил и дополнил положение о охране детства в ч. 4 ст. 67.1, установив, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России.

Право на социальное обеспечение и социальную защиту устанавливается ст. 39 и заключается в том, что государство оказывает поддержку нуждающимся лицам в силу их возраста, состояния здоровья, а также при потере кормильца, для воспитания детей и в других предусмотренных законом случаях. Поддержка оказывается как в форме назначения государственных пенсий и пособий, так и путем развития добровольного социального страхования, поддержки благотворительности.

Право на жилище в качестве социального права закреплено ст. 40. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

Статья 41 закрепляет право каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь. Государство устанавливает, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. 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.

Право на благоприятную окружающую среду, предусмотренное ст. 42, также включает право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением.

Право на образование, участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям, свобода творчества вместе составляют подгруппу культурных прав. Они относятся к так называемому третьему поколению прав человека, исторически возникших после остальных конституционных прав, и необходимы для полноценного и всестороннего развития человека как личности. В Российской Федерации гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, охрана интеллектуальной

собственности, возможность пользования учреждениями культуры.

8.2 Конституционные обязанности граждан

Конституционная обязанность – это установленная Конституцией и гарантированная силой государственного принуждения необходимость действовать и вести себя определенным образом, а в случае неправомерного поведения нести ответственность.

Основные обязанности граждан находятся в тесной взаимосвязи с их конституционными правами и свободами. Они развивают и дополняют права и свободы, делают их осуществимыми. Все граждане в соответствии со ст. 6 Конституции несут равные обязанности. Все конституционные обязанности можно разделить на те, которые закреплены в отдельных статьях второй главы, и те, которые закреплены отдельными частями статей, содержащих связанное с ними право.

Одна из обязанностей граждан, относящаяся к основам конституционного строя, закреплена за пределами второй главы Конституции, в ч. 2 ст. 15. Это обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Во второй главе ж ст. 57 устанавливает обязанность платить установленные налоги и сборы. Это необходимо для эффективного функционирования государственного механизма, проведения социальной политики, обеспечения безопасности. Статья 58 содержит обязанность каждого гражданина сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Эта обязанность призвана обеспечить исполнение предусмотренных ст. 42 экологических прав граждан, так как без участия населения, исключительно силами государства, обеспечить эти права невозможно. Наконец, ст. 59 устанавливает обязанность гражданина Российской Федерации защищать Отечество. В мирное время защита Отечества включает обязанность для военнообязанных пройти обучение военной

службе. Если убеждениям или вероисповеданию гражданина Российской Федерации противоречит несение военной службы, а также в иных установленных законом случаях, то Конституцией предоставляется право на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Гражданин имеет право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случаях, если: несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию; он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни, осуществляет традиционное хозяйствование и занимается традиционными промыслами.

Остальные обязанности закреплены прямо в тексте тех же статей, что и корреспондирующие им права. Часть 3 ст. 17 устанавливает обязанность осуществлять права и свободы человека и гражданина таким образом, чтобы это не нарушало прав и свобод других лиц. Часть 4 ст. 43 – обязанность родителей или лиц, их заменяющих, обеспечить детям основное общее образование, ч. 3 ст. 44 – обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Как уже было отмечено ранее, согласно ст. 38, забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей, а трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

8.3 Конституционные гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина в РФ

Гарантии осуществления и охраны основных прав и свобод – это материальные, организационные и правовые предпосылки, направленные на осуществление и охрану прав и свобод, обеспечивающие их реализацию в полном объеме.

Конституция содержит ряд важнейших правовых гарантий, которые и называют конституционными гарантиями. К гарантиям относят ч. 1 ст. 45, которая фиксирует, что государ-

ственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется, которая носит скорее декларативный характер. Более практический характер имеет ст. 57, закрепляющая отсутствие обратной силы у законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающих положение налогоплательщиков. Многие из рассмотренных гарантий являются частью гарантий прав и свобод, в свою очередь, являющихся правами, основное предназначение которых – обеспечение реализации других прав:

- 1) право на самозащиту;
- 2) право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;
- 3) право на международную защиту, при условии, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты;
- 4) право на получение квалифицированной юридической помощи;
- 5) доступ к правосудию и право на компенсацию ущерба для потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью;
- 6) право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;
- 7) право ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека;
- 8) право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции представляет пример, когда и право на благоприятную окружающую среду и обеспечивающие это право гарантии, связанные с доступом к информации и с возмещением ущерба содержатся в одной статье).

В отдельную группу выделяют ряд конституционных гарантий, связанных с осуществлением правосудия, к которым относятся:

1) право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом;

2) право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом;

3) право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения;

4) презумпция невиновности;

5) недопустимость повторного осуждения за одно и то же деяние;

6) недействительность незаконно полученных доказательств;

7) принцип, согласно которому, закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет;

8) принцип, согласно которому, никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением;

9) право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом;

10) право просить о помиловании или смягчении наказания.

Помимо этого, Конституция также содержит ряд запретов, соблюдение которых призвано обеспечить реализацию основных прав и свобод:

1) запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;

2) запрет лишения имущества иначе как по решению суда и запрет принудительного отчуждения имущества для государ-

ственных нужд без предварительного и равноценного возмещения (важнейшая правовая гарантия права частной собственности);

3) запрет должностным лицам скрывать факты и обстоятельства, создающие угрозу для жизни и здоровья людей.

В отдельную группу можно выделить также организационные гарантии, регулирующие систему органов и должностных лиц, целью деятельности которых является обеспечение и охрана прав и свобод. Это, во-первых, ч. 4 ст. 125, которая наделяет Конституционный Суд Российской Федерации правом проверять по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты. Во-вторых, ч. 1 ст. 103 содержит упоминание о должности Уполномоченного по правам человека. Несмотря на то, что Конституция никак не раскрывает его полномочия и то, как именно он обеспечивает права и свободы, тот факт, что его пост предусмотрен в тексте Конституции, а его деятельность регулируется федеральным конституционным законом, позволяет отнести его к конституционным гарантиям. При этом уполномоченные по правам ребенка и по защите прав предпринимателей, назначаемые на должность Президентом РФ, в Конституции не упомянуты и к конституционным гарантиям не относятся.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие конституционных прав и свобод.
2. Назовите признаки конституционных прав и свобод.
3. Проведите классификацию конституционных прав и свобод.
4. Назовите и раскройте содержание личных прав и свобод.

5. Назовите и раскройте содержание политических прав и свобод.

6. Назовите и раскройте содержание экономических прав и свобод.

7. Назовите и раскройте содержание социальных прав и свобод.

8. Назовите и раскройте содержание культурных прав и свобод.

9. Охарактеризуйте конституционные обязанности граждан Российской Федерации.

10. Конституционные гарантии осуществления прав и свобод.

ГЛАВА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9.1 Понятие и правовая природа федеративного устройства России

В современной науке конституционного права нет единого подхода к определению понятий «федерация» и «федеративное устройство», а также к классификации федеративных государств (федераций) на различные типы (виды).

Представляется, что федерация – это форма политико-территориального устройства государства, которая заключается в разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами на основе нормативно-правового закрепления определенных объемов государственной власти за разными уровнями, с сохранением главенства федерации над субъектами¹.

Под федеративным устройством следует понимать способ территориальной организации федеративного государства, который определяется характером взаимоотношений федерального центра с субъектами федерации, а также между субъектами федерации.

Одной из наиболее распространенных классификаций федераций выступает их распределение на типы в зависимости от конституционно-правового оформления. Согласно данной классификации, федеративные государства можно подразделить на договорные и конституционные. При этом ряд авторов выделяет еще и конституционно-договорные (договорно-конституционные) федерации, в которых сочетаются принципы

¹ Проблемы российского федерализма: учебное пособие / В. Н. Опарин, Е. В. Кириченко. Краснодар : КубГАУ, 2020. С. 14.

организации договорных и конституционных федеративных государств¹.

Однако, несмотря на то что данная классификация кажется на первый взгляд достаточно простой, отнесения федерации того или иного государства к определенному типу является достаточно трудной задачей.

Важнейшим типом федеративных государств выступают договорные федерации, которые создаются, как правило, путем заключения самостоятельными государствами, либо государственно-подобными образованиями договоров об объединении в единое государство. Иными словами, основополагающим учредительным государствообразующим документом при создании федерации данного типа выступает федеративный договор, либо иной аналогичный по функциям и содержанию документ. Данный тип федераций рассматривается в качестве добровольного союза отдельных государств, которые объединяясь в новое государство, делегируют центральному (федеральному) аппарату власти часть своих прав и полномочий. При этом, за членом образуемого федеративного государства сохраняется определенная доля суверенитета и принадлежащая данному члену юрисдикция. Центральная власть самостоятельно (без согласия отдельных членов федеративного государства) не вправе вносить какие-либо изменения в федеративный договор, а сами члены федерации могут при желании данный договор расторгнуть и выйти из состава федерации. Однако договорные федерации являются достаточно слабыми типами федеративных государств, так как предусматривают добровольный выход членов из своего состава. Договорные федерации, как правило, недолговечны и либо трансформируются в федерации конституционного типа, либо распадаются на новые государства. Например, в 1965 г. из федеративного государства

¹ Волгина А. П. Конституционно-договорные федерации в мире. Монография / А. П. Волгина. Киев, 2021. 208 с.

Малайзия вышел Сингапур, решивший стать на путь суверенного независимого государства. В противоположность данному процессу можно привести пример образования США как независимого государства, принятию Конституции которого в 1787 г. (и его становления как конституционной федерации) предшествовал период договорного сосуществования штатов, борющихся за независимость от Британской короны, на основании «Статей Конфедерации», принятых в 1783 г. Но даже сейчас США сохраняют элементы договорной федерации во взаимодействии с отдельными штатами, формально имеющими право на выход (например, штатом Техас), что создает определенную проблемы для устойчивости США как федеративного государства.

В свою очередь, конституционные федерации в качестве основополагающего учредительного документа имеют федеральные конституции, которые определяют основы конституционного строя в федеративных государствах данного типа. В отличие от договорных федераций конституционные не допускают возможность произвольного выхода членов федерации из ее состава по собственному желанию, что чревато многочисленными конфликтами, порой носящими кровавый характер. На примере тех же США попытка выхода части штатов из состава США в середине XIX в. привела к тяжелой гражданской войне, закончившейся победой сторонников сохранения единого федеративного государства.

Что касается Российской Федерации, то следует отметить, что до принятия действующей Конституции в 1993 году в стране был принят Федеративный договор, который с определенной долей условности можно рассматривать именно в качестве учредительного документа¹. Отчасти такая точка зрения

¹ Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе

подтверждалась широкомасштабной кампанией заключения в начале 1990-х гг. договоров между Федеральным центром и субъектами Российской Федерации в рамках так называемого «парада суверенитета», образно объявленного первым Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным. Однако это не так. В тот момент продолжала действовать с изменениями и дополнениями Конституция РСФСР 1978 г., которая закрепляла основы государственного устройства Российской Федерации как федеративного государства, а Федеративный договор и многочисленные договоры Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представляли лишь попытку определить характер разграничения полномочий и предметов ведения между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в преддверие принятия новой Конституции Российской Федерации.

Таким образом, правовую основу Российской Федерации составляет Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12.12.1993 года. Следовательно, Россия относится к федерациям конституционного типа. Это подтверждается и невозможностью самостоятельного выхода субъекта Российской Федерации из состава России. Данное об-

Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

стоятельство направлено на укрепление территориальной целостности Российской Федерации и ее развитие как независимого суверенного демократического правового государства.

9.2 Принципы федеративного устройства России

Российская Федерация является многонациональным государством, в связи с чем, федерация выступает в качестве наиболее приемлемого типа формы государственного устройства. Вся территория России подразделена на несколько равноправных и самостоятельных в пределах своей компетенции субъектов Российской Федерации. На начало мая 2024 г. в России насчитывается 89 субъектов Российской Федерации, включая 24 республики, 9 краев, 48 областей, 3 города федерального значения, 1 автономную область и 4 автономных округа.

Федеративное устройство в Российской Федерации предполагает конституционное закрепление и реализацию системы принципов федеративного устройства, т. е. основных, наиболее общих начал правового регулирования способов территориальной организации России как федеративного государства, определяемой характером взаимоотношений Российской Федерации с субъектами Российской Федерации, их взаимоотношений между собой, а также с другими субъектами международного права, находящимися за пределами России.

В научной и учебной литературе нет принципиальных разногласий в части определения перечня принципов федеративного устройства Российской Федерации¹: так как они в целом

¹ Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И. А. Алжеев, И. Б. Власенко, Е. Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С. И. Носов. М.: Статут, 2014. С. 71; Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80 – 97;

закреплены в ч. 3 ст. 5 Конституции России: 1) государственная целостность Российской Федерации; 2) единство системы органов государственной власти; 3) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 4) равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

Еще один принцип закреплен в ч. 1 и 4 ст. 5 Конституции Российской Федерации. Согласно ему все составляющие Российское государство субъекты Российской Федерации являются равноправными. Причем специально оговаривается, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все они равноправны между собой. Это выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами федерации¹.

Анализ действующей редакции Конституции России с учетом поправок, внесенных в нее в 2020 г. (в частности, в ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132), позволяет закрепить в качестве дополнительного принципа федеративного устройства в Российской Федерации единство системы органов публичной власти, под которыми следует понимать совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти

Проблемы российского федерализма: учебное пособие / В. Н. Опарин, Е. В. Кириченко. Краснодар : КубГАУ, 2020. С. 16–27; и др.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 29. Ст. 3543.

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Под принципом государственной целостности Российской Федерации следует понимать такую организацию государственного устройства в стране, при которой: 1) обеспечивается единое правовое пространство на всей территории государства, что выражается в существовании единой российской правовой системы, которая возглавляется Конституцией России как высшим по юридической силе нормативно-правовым актом в Российской Федерации, а также в иерархической подчиненности нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству; 2) устанавливается и гарантируется единое экономическое пространство в стране, что выражается в наличии единой денежной единицы – российского рубля, а также свободном перемещении товаров, работ и финансовых средств по территории России; 3) обеспечивается целостность страны и ее неприкосновенность от любых внешних и внутренних врагов, чья деятельность направлена на разрушение или уничтожения российского общества и государства; 4) действует единое гражданство Российской Федерации; 5) провозглашается единая система государственной власти и закрепляется система федеральных органов государственной власти, действующих независимо от региональных органов государственной власти в рамках своих полномочий и компетенции; 6) закрепляется равенство субъектов Российской Федерации, включая государственные образования, чья территория является неразрывной частью территории России; 7) вопросы федеративного устройства включены в состав исключительной компетенции и предметов ведения самой Российской Федерации; 8) не предусматривается возможность выхода субъектов России из состава Российской Федерации.

Важное значение имеет и такой принцип федеративного устройства как принцип единства системы органов государ-

ственной власти в Российской Федерации, который тесно связан с ранее рассмотренным принципом государственной целостности России. Согласно данному принципу, Российская Федерация обладает суверенитетом на всей территории страны, реализуя полномочия, которые делегированы федеральным органам государственной власти многонациональным народом Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией России является носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве.

Единая система органов государственной власти в Российской Федерации подразумевает, что: 1) федеральные и региональные органы государственной власти формируются и функционируют на основе аналогичных принципов (в частности, разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную, сочетания централизма и децентрализации, коллегиальности и единоначалия в процессе их организации и деятельности); 2) при этом, организация и деятельность органов государственной власти в субъектах Российской Федерации осуществляется исключительно в рамках правовых основ, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и действующего законодательства; 3) в ряде случаев органы государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы государственной власти образуют единые системы в рамках той или иной ветви власти (в частности, существование единой системы исполнительной власти в Российской Федерации прямо закреплено в Основном законе страны), при этом предусматривается иерархическая подчиненность региональных государственных органов власти в рамках подобных систем федеральных органов государственной власти.

Упомянутые выше изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации, институционализировавшие понятие «единство системы органов публичной власти» в Основном законе страны позволяют определить в качестве содержания данного дополнительного принципа федеративного

устройства, что органы местного самоуправления, организуются и действуют в неразрывной связи с органами государственной власти, что выражается, в том числе, и в финансировании Российской Федерации, субъектами Российской Федерации вопросов местного значения, и возможности взаимного делегирования полномочий и предметов ведения друг другу всеми тремя уровнями публичной власти в России (при условии предоставления финансирования в рамках делегированных полномочий, а также возможности и реальности осуществления контроля за надлежащим и законным исполнением данных делегированных полномочий). Это позволяет усилить процессы централизации системы власти в Российской Федерации, укрепив ее суверенитет, территориальную целостность и независимость¹.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации подразумевает, что предметы ведения и полномочия органов государственной власти распределены между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. При этом, закрепляются предметы исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации), предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции Российской Федерации), а также предметы ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Интересно отметить, что если в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации дан четкий, закрытый перечень того, что относится к предметам ведения Российской Федерации

¹ Гончаров В. В. Роль принципа централизма и децентрализации в организации и деятельности государственного аппарата в Российской Федерации / В. В. Гончаров // *НВ : Экономика, тренды и управление*. 2014. № 1. С. 64–75.

либо к предметам совместного ведения России и ее субъектов, то ст. 73 Конституции Российской Федерации не дает такого перечня, она построена по «остаточному» принципу: все что не относится к предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, относится к предметам ведения субъектов Российской Федерации. Здесь субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

В ст. 76 Конституции Российской Федерации определены сферы и уровни правового регулирования вопросов, относящихся к предметам ведения России, предметам совместного ведения России и ее субъектов либо к предметам ведения субъектов Российской Федерации. Так, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, причем федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Наконец, вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения России и ее субъектов все субъекты осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

При возникновении противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, действует следующее правило:

– в случае противоречия между федеральным законом и законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятыми по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении России и ее субъектов, действует федеральный закон;

– в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятыми по вопросам, находящимся в ведении субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Важное значение имеет и принцип федеративного устройства, закрепляющий равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Этот принцип обусловлен тем, что Конституция России провозглашает страны многонациональным государством, в котором ее многонациональный народ и является единственным источником власти, а также носителем суверенитета. Данный принцип реализуется через систему прав народов на сохранение и развитие в составе Российской Федерации, в также гарантий со стороны государства. Например,

– защита культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации;

– гарантированность сохранения этнокультурного и языкового многообразия;

– гарантированность права коренных малочисленных народов;

– гарантированность права на самоопределение в избранных народом национально-государственных и национально-культурных формах в пределах Российской Федерации;

– возможность принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта;

– гарантированность права на изменение статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта;

– гарантированность права народов на сохранение родного языка;

– отсутствие права субъекта Российской Федерации на выход из состава Российской Федерации.

9.3 Порядок изменения субъектного состава Российской Федерации

Российская Федерация состоит из 89 субъектов, представленных шестью разновидностями (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). При этом, как показала 30-летняя история развития России, субъектный состав Российской Федерации достаточно динамично изменяется (как в части числа субъектов Российской Федерации, так и их названия). На момент принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году в состав нашего государства входило 89 субъектов. В дальнейшем количество их уменьшилось и к 2014 г. субъектов Российской Федерации насчитывалось 83. Произошло такое уменьшение в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации:

1. Пермский край был образован 1 декабря 2005 г. в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа¹. января 2007 г. в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа².

¹ Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 13, Ст. 1110.

² Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 42, Ст. 4212.

3. Камчатский край был образован 1 июля 2007 г. в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа¹.

4. Иркутская область (в новых границах) был образован 1 января 2008 г. в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа².

5. Забайкальский край был образован 1 марта 2008 г. в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа³.

Во всех перечисленных случаях объединения субъектов Российской Федерации целью такого объединения явилось ускорение социально-экономического развития, а также повышение уровня жизни населения указанных субъектов Российской Федерации. Наименования новых субъектов Российской Федерации были включены в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации. Соответственно наименования субъектов Российской Федерации до их объединения были исключены из данной статьи Конституции.

¹ Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3119.

² Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ (ред. от 02.06.2007) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 1.

³ Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. Ст. 3745.

С 2014 г. начался процесс возникновения новых субъектов Российской Федерации путем принятия в состав Российской Федерации иностранного государства либо его части:

1. Республика Крым и город федерального значения Севастополь были образованы в результате принятия в состав Российской Федерации 18 марта 2014 г.¹

2. Донецкая Народная Республика была образована в результате принятия в состав Российской Федерации 30 сентября 2022 г.²

3. Луганская Народная Республика была образована в результате принятия в состав Российской Федерации 30 сентября 2022 г.³

4. Запорожская область была образована в результате принятия в состав Российской Федерации 30 сентября 2022 г.⁴

¹ Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (ред. от 10.07.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 12. Ст. 1201.

² Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6930.

³ Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6931.

⁴ Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации

5. Херсонская область была образована в результате принятия в состав Российской Федерации 30 сентября 2022 г.¹

Наименования новых субъектов Российской Федерации были включены в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации. Соответственно количество субъектов Российской Федерации увеличилось до 89.

Возможность изменения субъектного состава предусмотрена Конституцией Российской Федерации. В частности, ч. 2 ст. 65 Основного закона закрепляет механизм принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта России, отмечая, что этот вопрос решается в порядке, установленном отдельным федеральным конституционным законом. В настоящее время данный вопрос регулируется Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». При этом данный Федеральный конституционный закон в гл. 2–3 разграничивает порядок принятия в Россию нового субъекта Российской Федерации и порядок образования в составе России нового российского региона².

В частности, отмечается, что в качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть и только на добровольной основе.

нового субъекта – Запорожской области» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2022. № 41. Ст. 6932.

¹ Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2022. № 41. Ст. 6933.

² Федеральный конституционный закон 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

К тому же, если в состав России принимается какое-либо иностранное государство целиком, то ему предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление ему статуса края или области. Если же в Российскую Федерацию принимается только часть иностранного государства, то новому образуемому субъекту России может быть предоставлен статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором. Однако практика вхождения в состав Российской Федерации города Севастополя и Республики Крым показала, что существует и возможность принятия нового субъекта в состав Российской Федерации, ранее являвшегося частью иностранного государства, в статусе города федерального значения.

Порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта Российской Федерации (ранее являвшегося независимым государством, либо частью независимого государства) включает в себя следующие этапы:

1) инициирование предложения о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;

2) уведомление Президентом Российской Федерации Совета Федерации Государственной Думы, Правительства Российской Федерации о поступлении указанного предложения;

3) подписание международного договора, регулирующего вопросы принятия в Российскую Федерацию нового субъекта;

4) обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного договора;

5) принятие Конституционным Судом Российской Федерации постановления о признании не вступившего в силу международного договора либо отдельных его положений соответствующим (не соответствующим) Конституции Российской Федерации;

6) внесение международного договора в Государственную Думу на ратификацию. (в случае признания Конституционным Судом не вступившего в силу международного договора соответствующим Конституции Российской Федерации);

7) внесение в Государственную Думу проекта федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;

8) принятие палатами Федерального Собрания Российской Федерации федерального закона о ратификации международного договора;

9) принятие палатами Федерального Собрания Российской Федерации федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;

10) внесение в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации соответствующих изменений.

Можно выделить дополнительный этап, который не закреплен Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Это принятие Президентом Российской Федерации указа о признании государственного суверенитета и независимости¹ либо признании в качестве суверенного и независимого государств² той территории, от которой поступило предложение о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта.

На примере принятия в состав Российской Федерации Донецкой Народной Республики проиллюстрируем реализацию ряда этапов в процедуре принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части.

¹ Указ Президента РФ от 29 сентября 2022 г. № 685 «О признании Запорожской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 40. Ст. 6785.

² Указ Президента РФ от 21 февраля 2022 г. № 72 «О признании Луганской Народной Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 9 (ч. I). Ст. 1298.

Так, 21 февраля 2022 г. был принят Указ Президента Российской Федерации «О признании Донецкой Народной Республики»¹. Основанием признания ДНР в качестве суверенного и независимого государства явилось волеизъявление народа Донецкой Народной Республики, отказ Украины от мирного урегулирования конфликта в соответствии с Минскими соглашениями.

Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта подписан 30 сентября 2022 г.² В данном договоре урегулированы следующие вопросы:

- а) наименование и статус нового субъекта Российской Федерации;
- б) дата принятия нового субъекта Российской Федерации в состав России;
- в) границы нового субъекта Российской Федерации;
- г) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами ДНР, Украины и лицами без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории ДНР;
- д) действие переходного периода, в течение которого урегулируются вопросы интеграции ДНР в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории ДНР;

¹ Указ Президента РФ от 21 февраля 2022 г. № 71 «О признании Донецкой Народной Республики» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2022. № 9 (ч. I). Ст. 1297.

² Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Подписан в г. Москве 30 сентября 2022 г. // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2022. № 43. Ст. 7274.

е) формирование органов государственной власти ДНР;
ж) действие законодательства Российской Федерации на территории ДНР.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта признан соответствующим Конституции Российской Федерации¹.

Федеральным законом от 4 октября 2022 г. Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта был ратифицирован².

Президент Российской Федерации 4 октября 2022 г. подписал одобренный обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 октября 2022 г. № 36-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 7154.

² Федеральный закон от 4 октября 2022 г. № 372-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6934.

Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики»¹.

В указанном федеральном конституционном законе перечислены основания принятия в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики. К таковым относятся:

1) Декларация о суверенитете Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 года, Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 года и результаты референдума, состоявшегося в Донецкой Народной Республике 11 мая 2014 года;

2) результаты референдума, который состоялся в Донецкой Народной Республике 27 сентября 2022 года, на котором поддержан вопрос о вхождении Донецкой Народной Республики в состав Российской Федерации на правах субъекта Российской Федерации;

3) предложение Донецкой Народной Республики о ее принятии в Российскую Федерацию;

4) Договор между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта;

5) настоящий Федеральный конституционный закон.

Законом установлено, что наименование нового субъекта Российской Федерации – Донецкая Народная Республика подлежит включению в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации.

Согласно ст. 5 анализируемого федерального конституционного закона, порядок образования в составе России нового российского региона предполагает, что он будет создан путем

¹ Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ (ред. от 25.12.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 41. Ст. 6930.

объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. При этом особо отмечается, что простое изменения названия субъекта России не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. В этом случае новое наименование включается в текст ч. 1 ст. 65 Конституции страны и учитывается при последующих переизданиях текста Основного закона государства. Данный закон отмечает, что образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, которые подлежат объединению. Эта норма носит несколько двусмысленный характер, так как слово «может» предполагает возможность, но не обязательность прекращения существования объединяемых субъектов. По-видимому, это означает одновременное существование нового субъекта Российской Федерации и его частей как самостоятельных субъектов Российской Федерации, что не совсем логично. Сейчас и так существуют сложноустроенные субъекты Российской Федерации, когда один субъект входит в состав другого, сохраняя при этом свой конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации. Так, например, в состав Архангельской области входит Ненецкий автономный округ, а в состав Тюменской области – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ. Однако это не объединение субъектов, это их особое правовое состояние. Правоотношения, возникающие между ними, регулируются ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации, федеральным законом (в настоящий момент такие законы не приняты) и договором между органами государственной власти данных субъектов. Причем Конституция Российской Федерации четко обозначает видовую принадлежность сложноустроенных субъектов Российской Федерации: только в состав края или области могут входить автономные округа.

Все это требует внесения соответствующих изменений и дополнений как в п. 2 ст. 5 Федерального конституционного

закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», так и в текст Конституции Российской Федерации, содержащей в ч. 4 ст. 66 явный анахронизм в части возможности вхождения автономного округа в состав края или области.

Порядок образования в Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения двух и более, ранее состоявших в составе России регионов, включает ряд этапов:

1) формирование инициативы образования в составе Российской Федерации нового субъекта субъектами Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации – это совместное предложение законодательных органов и высших должностных лиц заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Указанное предложение направляется Президенту Российской Федерации, оно должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

– предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации;

– предложения о внесении изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год в связи с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта либо предложения к проекту федерального бюджета на следующий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта не предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

– предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

– предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

– сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и согласованная формулировка вопроса, выносимого на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации;

2) уведомление Президентом Российской Федерации о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проведение с ними соответствующих консультаций;

3) проведение референдумов по вопросу образования в составе Российской Федерации нового субъекта на территории всех субъектов Российской Федерации, предполагаемых к объединению, и представление Президенту Российской Федерации официальных данных о результатах референдумов;

4) внесение Президентом Российской Федерации в Государственную Думу проекта федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, при условии положительного принятия решения на референдумах.

Проект закона должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации, положения о прекращении существования за-

интересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Российской Федерации, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых должны быть урегулированы следующие вопросы:

- формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации;

- внесение изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий год, если образование в составе Российской Федерации нового субъекта предполагает перераспределение бюджетных средств текущего года;

- правопреимство нового субъекта Российской Федерации в отношении собственности заинтересованных субъектов Российской Федерации в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, другими субъектами Российской Федерации, иностранными государствами и международными организациями;

- функционирование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации;

- функционирование государственных органов и организаций заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

- действие законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

5) принятие федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

6) внесение в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации соответствующих изменений в части числа субъектов Российской Федерации и их наименования.

Например, референдумы об объединении Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа были проведены в обоих субъектах Российской Федерации 11 марта 2007 г. При явке свыше 80 % за объединение высказалось более

90 % участников референдумов. Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» был одобрен Государственной Думой 5 июля 2007 г., Советом Федерации 11 июля 2007 г. и подписан Президентом Российской Федерации 21 июля 2007 г.¹.

Целями образования нового субъекта Российской Федерации явились: ускорение социально-экономического развития Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, повышение уровня жизни населения указанных субъектов Российской Федерации.

Основаниями образования нового субъекта Российской Федерации являются:

1) совместное предложение органов государственной власти Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа об объединении указанных субъектов Российской Федерации и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, направленное Президенту Российской Федерации;

2) поддержка Президентом Российской Федерации инициативы образования нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа;

3) результаты референдумов по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации, проведенных в Читинской области и Агинском Бурятском автономном округе;

¹Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. Ст. 3745.

4) Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

Наименование нового субъекта Российской Федерации – Забайкальский край – было внесено в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации и, соответственно, наименования объединившихся субъектов (Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ) исключены из данной статьи Конституции Российской Федерации.

Представляется, что субъектный состав Российской Федерации будет меняться и в дальнейшем.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие и раскройте правовую природу федеративного устройства Российской Федерации.
2. Приведите классификацию федераций.
3. Охарактеризуйте принципы федеративного устройства Российской Федерации на современном этапе.
4. Правовая основа и механизм (порядок) принятия в Российскую Федерацию нового субъекта Российской Федерации.
5. Правовая основа и механизм (порядок) образования в Российскую Федерацию нового субъекта Российской Федерации.
6. Договорное регулирование федеративных отношений.

ГЛАВА 10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1 Понятие конституционно-правового статуса Российской Федерации, его основные элементы

Конституционно-правовой статус Российской Федерации традиционно рассматривается с той позиции, что Россия является федеративным государством¹. Соответственно, совокупность юридических признаков (элементов) Российской Федерации, характеризующих наше государство как федеративное, и представляет собой его конституционно-правовой статус.

В современной научной и учебной литературе описаны основные элементы конституционно-правового статуса Российской Федерации. К ним можно отнести:

- территорию;
- экономическое пространство;
- гражданство;
- правовую систему;
- систему органов государственной власти;
- вооруженные силы;
- государственный язык;
- государственные символы, столицу;
- предметы ведения.

¹ См., напр.: Безруков А. В. Конституционное право России : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстициформ, 2015. 304 с.; Чиркин В. Е. Конституционное право: учебник для бакалавриата. М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. 304 с.; Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2017. 624 с. и др.

10.2 Характеристика основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации

Единая территория Российской Федерации включает территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

К внутренним морским водам Российской Федерации законодатель относит воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Российской Федерации. Важно, что такие воды являются составной частью территории Российской Федерации.

К внутренним морским водам относятся воды:

– портов Российской Федерации, ограниченные линией, проходящей через наиболее удаленные в сторону моря точки гидротехнических и других постоянных сооружений портов;

– заливов, бухт, губ и лиманов, берега которых полностью принадлежат Российской Федерации, до прямой линии, проведенной от берега к берегу в месте наибольшего отлива, где со стороны моря впервые образуется один или несколько проходов, если ширина каждого из них не превышает 24 морские мили;

– заливов, бухт, губ и лиманов, морей и проливов с шириной входа в них более чем 24 морские мили, которые исторически принадлежат Российской Федерации.

Территориальное море Российской Федерации – это примыкающий к сухопутной территории или к внутренним морским водам морской пояс шириной 12 морских миль. Внешняя граница территориального моря является Государственной границей Российской Федерации¹.

¹ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3833.

На территории Российской Федерации в соответствии с федеральным законом могут быть созданы *федеральные территории*. Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. «О федеральной территории «Сириус»¹ такая федеральная территория создана. Федеральная территория «Сириус» – это имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности. «Сириус» создан в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации определяет территории, в отношении которых Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию. К таким территориям относятся континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации.

Континентальный шельф Российской Федерации включает морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 31.07.23) «О федеральной территории «Сириус» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583.

материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если же подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права¹.

Исключительная экономическая зона Российской Федерации – это морской район с особым правовым режимом, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему. Внешняя граница исключительной экономической зоны, как правило, находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря².

Конституция Российской Федерации установила, что Россия обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия, направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к ним запрещены. За публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, предусмотрена административная ответственность (ст. 20.3.2 КоАП РФ)³. Если лицо после привлечения его к административной ответственности за указанное деяние в течение одного года в

¹ Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

² Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // СЗ Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

очередной раз совершило аналогичное деяние, то оно будет привлечено к уголовной ответственности (ст. 280.1 УК РФ)¹.

В Уголовном кодексе Российской Федерации закреплён ещё один состав преступления, касающийся нарушения территориальной целостности Российской Федерации. Статья 280.2 УК РФ позволяет привлечь виновное лицо к уголовной ответственности за отчуждение части территории Российской Федерации или иные действия, направленные на нарушение территориальной целостности Российской Федерации.

Единое экономическое пространство Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что на её территории не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения, связанные с перемещением товаров и услуг, могут вводиться лишь на основании федерального закона, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Для осуществления экономической политики России необходимо создавать различные финансовые инструменты, одним из которых является Центральный банк Российской Федерации (Банк России)². Именно у него имеется исключительное право на денежную эмиссию, а одной из основных функций – это защита и обеспечение устойчивости рубля. Данную функцию Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти. Существующая система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // СЗ Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

Федерации установлены Налоговым кодексом Российской Федерации¹.

Возможность выпуска государственных займов, размещаемых на добровольной основе, еще один элемент в системе гарантий единства экономической системы Российской Федерации².

Единое гражданство Российской Федерации. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»³. Гражданство России является единым и равным независимо от оснований приобретения. Невозможно лишить гражданина Российской Федерации своего гражданства или права изменить его, а также выслать его за пределы Российской Федерации или выдать другому государству.

В Российской Федерации допускается иметь гражданство иностранного государства гражданину Российской Федерации (так называемое «двойное гражданство»). Его наличие не умаляет прав и свобод гражданина и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, за рядом исключений, предусмотренных международным договором или федеральным законом.

Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство или множественное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин Российской Федерации вне зависимости от места его проживания, за исключением

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 22.04.2024) // СЗ Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

² Ст. 103 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.

случаев, предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Также данный факт не может являться основанием для его высылки из Российской Федерации или выдачи иностранному государству, в том числе государству, гражданство (подданство) которого имеет гражданин Российской Федерации.

Приобретение гражданином Российской Федерации гражданства (подданства) иностранного государства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации.

Единая правовая система Российской Федерации. В рамках данной правовой системы Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Среди федеральных законов наибольшей юридической силой обладают федеральные конституционные законы, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Например, на основании части 2 ст. 56 Конституции Российской Федерации чрезвычайное положение может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом, а ч. 2 ст. 65 указывает на то, что принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Единая правовая система Российской Федерации. В рамках данной правовой системы Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Среди федеральных законов наибольшей юридической силой обладают федеральные конституционные законы, которые принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Они закреплены в ст. 56, 65, 66, 70, 76, 81, 83, 84, 87,

88, 102, 103, 108, 114, 118, 125, 126, 128, 135, 136, 137 Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации устанавливает, 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.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)².

Конституция Российской Федерации закрепляет положение, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Однако не подлежат исполнению в Российской Федерации решения межгосударственных органов,

¹ Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

² Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации.

В единую правовую систему входят акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации

К актам Президента Российской Федерации относятся издаваемые им указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, они не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

К актам Правительства Российской Федерации относятся постановления и распоряжения, которые издаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации. В случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации

Нормативные правовые акты, принятые на уровне субъектов Российской Федерации, также входят в единую правовую систему Российской Федерации. Республики имеют свою конституцию и законодательство, иные субъекты Российской Федерации имеют свой устав и законодательство. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяет конкретные виды нормативных правовых актов, порядок их принятия, а также органы и должностные лица субъектов Российской Федерации, уполномоченные принимать указанные акты.

Муниципальные правовые акты, как еще один элемент единой правовой системы Российской Федерации, принимаются по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Они не должны

противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации

Федеральная система органов государственной власти. Единство системы государственной власти является одним из принципов федеративного устройства Российской Федерации. В Российской Федерации государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, причем органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют следующие федеральные органы государственной власти: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Единые вооруженные силы Российской Федерации. Основу обороны Российской Федерации составляют Вооруженные Силы Российской Федерации, являющиеся государственной военной организацией. Их предназначение, в первую очередь, состоит в отражении агрессии, направленной против Российской Федерации, в вооруженной защите целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также в выполнении иных задач, определяемых законодательством.

Руководство Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации – Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации. Непосредственное управление Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации¹.

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обороне» // СЗ Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750; Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (ред. от

Государственный язык Российской Федерации. На всей территории Российской Федерации русский язык является государственным языком. Конституция Российской Федерации определяет его как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации. В дополнении к Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 1 июня 2005 г. «О государственном языке Российской Федерации» определяет государственный язык как язык, способствующий взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве¹.

Статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в установленных сферах, его защиту и поддержку, а также обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации.

Характерно, что обязательность использования государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации.

При использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации в сферах, определенных Федеральным законом «О государственном языке Российской Федерации», должны соблюдаться нормы современного русского литературного языка, под которыми понимаются правила использования языковых средств, зафиксированные в нормативных словарях, справочниках и грамматиках².

11.04.2024) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3538.

¹ Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 28.02.2023) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.

² Постановление Правительства РФ от 8 августа 2020 г. № 1197 (ред. от 01.07.2023) «О Правительственной комиссии по русскому

Государственные символы Российской Федерации, столица Российской Федерации. К официальным государственным символам Российской Федерации относятся Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации и Государственный гимн Российской Федерации.

Государственный флаг Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Он 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. Описание и порядок официального использования Государственного флага Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. «О Государственном флаге Российской Федерации»¹. Так, Государственный флаг Российской Федерации поднят постоянно на зданиях:

языку» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 33. Ст. 5397; Постановление Правительства РФ от 1 июля 2023 г. № 1092 «О порядке формирования и утверждения списка нормативных словарей, справочников и грамматик, фиксирующих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по русскому языку и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 28. Ст. 5211; Постановление Правительства РФ от 28 июня 2023 г. № 1054 «Об утверждении требований к составлению и периодичности издания нормативных словарей, фиксирующих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 28. Ст. 5202.

¹ Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ (ред. от 13.06.2023) «О Государственном флаге Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. 1). Ст. 5020.

Администрации Президента Российской Федерации; Совета Федерации; Государственной Думы; Правительства; Конституционного Суда; Верховного Суда; Генеральной прокуратуры; Следственного комитета; Судебного департамента при Верховном Суде; Центрального банка; Счетной палаты; резиденции Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Государственный герб Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Он 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 коном дракона.

Описание и порядок официального использования Государственного герба Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. «О Государственном гербе Российской Федерации»¹. Например, одноцветный вариант Государственного герба Российской Федерации без геральдического щита помещается на бланках: Межведомственной комиссии по защите государственной тайны; органов, организаций и учреждений при Президенте Российской Федерации; органов, организаций и учреждений при Правительстве Российской Федерации; федеральных судов; органов прокуратуры Российской Федерации; следственных органов и учреждений Следственного комитета Российской Федерации; органов и учреждений

¹ Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О Государственном гербе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5021.

Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации; дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации является официальным государственным символом Российской Федерации. Он представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в установленных законом случаях. Государственный гимн Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции. Государственный гимн Российской Федерации должен исполняться в точном соответствии с утвержденными музыкальной редакцией и текстом.

Описание и порядок официального использования Государственного гимна Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. «О Государственном гимне Российской Федерации»¹. Так, Государственный гимн Российской Федерации исполняется:

- при вступлении в должность Президента Российской Федерации – после принесения им присяги;
- при вступлении в должность руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководителей органов местного самоуправления;
- при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и сессий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- во время официальной церемонии подъема Государственного флага Российской Федерации и других официальных церемоний;

¹ Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ (ред. от 13.06.23) «О Государственном гимне Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5022.

– во время церемоний встреч и проводов посещающих Российскую Федерацию с официальными визитами глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, официальных представителей иностранных государств, а также глав межгосударственных и межправительственных организаций – в соответствии с дипломатическим протоколом;

– во время проведения воинских ритуалов – в соответствии с общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации и Корабельным уставом Военно-Морского Флота;

– при открытии памятников и памятных знаков, установленных по решению государственных органов и органов местного самоуправления;

– при открытии и закрытии торжественных собраний, посвященных государственным и муниципальным праздникам;

– в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях независимо от форм собственности – перед первым уроком (занятием) в день начала нового учебного года, а также во время проводимых указанными образовательными организациями торжественных мероприятий, посвященных государственным и муниципальным праздникам.

Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается Законом РФ от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации»¹. Столица Российской Федерации – это то место, где находятся федеральные органы государственной власти Российской Федерации, представительства субъектов Российской Федерации, а также дипломатические представительства иностранных государств в Российской Федерации. В качестве исключения Конституцией Российской Федерации определено, что местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть другой город.

¹ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (ред. от 25.12.2023) «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.

Например, местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург.

Под статусом столицы Российской Федерации понимается правовое положение города Москвы, обусловленное особенностями прав и обязанностей федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации, а также особенностями регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в городе Москве, строительства, реконструкции объектов регионального значения в городе Москве.

Предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Одним из базовых принципов федеративного устройства России является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое разграничение осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Статья 71 Конституции Российской Федерации закрепляет предметы ведения Российской Федерации, а ст. 72 – предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае такого противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Что касается трех Федеративных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации¹, то в случае их несоответствия положениям Конституции Российской Федерации действует Конституция Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные элементы конституционно-правового статуса Российской Федерации.
2. Что относится к территории Российской Федерации?
3. Что включает единое экономическое пространство Российской Федерации?
4. Назовите элементы единой правовой системы Российской Федерации.
5. Назовите органы государственной власти в Российской Федерации.
6. Дайте определение государственного языка Российской Федерации.
7. Охарактеризуйте официальные государственные символы Российской Федерации.

¹ Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»; Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации»; Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

ГЛАВА 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

11.1 Понятие и виды субъектов Российской Федерации. Элементы правового статуса субъектов Российской Федерации

В настоящее время в составе Российской Федерации находятся 89 субъектов. В зависимости от принципа их образования их можно поделить на три основные группы: национально-государственные образования, национально-территориальные образования и территориальные образования.

Субъект Российской Федерации – это государственно-территориальное образование, являющееся неотъемлемой частью России, обладающее определенными признаками, имеющее собственную компетенцию и предназначенное для осуществления государственной власти.

Согласно ст. 66 Конституции статус субъектов Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и конституциями и уставами субъектов Федерации. Статус субъекта может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Соответствующий федеральный конституционный закон на сегодняшний день еще не был принят. Стоит также отметить, что Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в ст. 5 запрещает выносить вопрос об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации на референдум¹.

¹ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2710.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации – это совокупность конституционно-правовых норм, которые определяют права, обязанности и ответственность субъектов федерации, а также гарантии реализации их прав.

К элементам правового статуса относятся наименование субъекта и его вид, которые закреплены в ч. 1 ст. 65 Конституции. Конституционный суд в 1995 году определил, что изменения наименования субъектов РФ включаются в текст ст. 65 Конституции указом Президента на основании решения субъекта Федерации, принятого в установленном им порядке. Не является изменением наименования субъекта Федерации в указанном смысле и, следовательно, не может быть произведено в указанном порядке такое переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Федерации, России в целом либо интересы других государств, а также предполагает изменение состава Российской Федерации или конституционно-правового статуса ее субъекта.

Наибольшее влияние на конституционно-правовой статус субъекта оказывают нормы третьей главы Конституции, разграничивающие предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения и предметы ведения субъектов федерации. Субъекты помимо решения собственных задач также участвуют и в управлении государством на федеральном уровне. Из представителей субъектов федерации формируется большая часть сенаторов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные органы власти субъектов обладают правом законодательной инициативы на федеральном уровне, участвуют в процедуре принятия конституционных поправок, могут предлагать Президенту кандидатуры на должность судей Конституционного Суда РФ.

Важным элементом является равноправие субъектов, которое выражается как в равных правах и обязанностях в отношениях с Российской Федерацией, так и в равных возможностях в сотрудничестве и взаимодействии друг с другом.

Ряд элементов объединяют в государственно-правовые признаки субъекта. Одним из таких элементов является учредительный акт субъекта. Наименование учредительного акта зависит от вида субъекта. В республиках в составе Российской Федерации принимаются конституции республик, а во всех остальных субъектах учредительным актом является устав. Учредительный акт субъекта подобен Конституции Российской Федерации в том отношении, что также обладает высшей юридической силой и верховенством, но только в рамках законодательства субъекта и на его территории. Учредительные акты субъектов не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Порядок внесения поправок и пересмотра учредительного документа субъекта Федерации устанавливается самим субъектом Федерации, как правило, в самом учредительном документе или специальном законе субъекта о внесении изменений в конституцию или устав субъекта. Субъект может самостоятельно определять структуру и содержание учредительного акта. Наиболее распространенная структура включает в себя определение статуса субъекта, его административно-территориальное устройство, организацию органов государственной власти субъекта, законодательство субъекта, положения о местном самоуправлении и о порядке внесения поправок.

Помимо учредительного акта, субъекты также устанавливают свое законодательство в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации и предметов ведения субъектов Федерации. В рамках предметов совместного ведения законодательство субъекта не может противоречить федеральным законам, и при возникновении коллизии применяться должен федеральный закон.

Территория субъектов является составной частью территории Российской Федерации и обозначает, в первую очередь, пределы действия законодательства субъекта. На границах субъекта не могут устанавливаться пропускные пункты, пограничные посты, создаваться иные препятствия для пересечения границы. Границы субъекта не являются таможенными границами и, так как на территории Российской Федерации установлено единое экономическое пространство, при их пересечении не могут устанавливаться никакие таможенные пошлины, сборы или иные обязательные к уплате платежи. Изменение границ между субъектами относится к компетенции Совета Федерации и может быть произведено только с взаимного согласия всех субъектов, границы которых планируются к изменению. Субъекты могут не только согласиться об изменении границ, но и выступить с инициативой об объединении в целях формирования нового субъекта Федерации на их территории. Совместное предложение законодательных органов государственной власти и высших должностных лиц заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Указанное предложение должно быть обосновано и должно содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе Российской Федерации нового субъекта. Президент Российской Федерации уведомляет о получении предложения об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации. В случае поддержки Президентом Российской Федерации инициативы заинтересованных субъектов Российской Федерации вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового

субъекта в согласованной формулировке выносятся на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации единое гражданство и субъекты не могут изменять конституционно-правовой статус личности, но они могут устанавливать дополнительные меры поддержки для жителей субъекта, льготы, адресную материальную помощь. Это позволяет заявлять о населении субъекта как об элементе его статуса.

Система органов государственной власти субъекта Федерации должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации и деятельности органов государственной власти. Эти отношения регулируются федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹. Система органов государственной власти субъекта и порядок их формирования устанавливаются учредительным актом субъекта. Органы государственной власти субъекта должны включать законодательный орган, высший исполнительный орган, руководитель которого одновременно является высшим должностным лицом субъекта, и судебные органы субъекта Федерации.

Субъекты Российской Федерации могут иметь имущество в собственности. Специальный нормативный акт устанавливает перечень объектов, которые могут входить только в федеральную собственность, и, несмотря на то, что собственность субъектов тоже является разновидностью государственной собственности, в собственность субъектов эти объекты входить не могут. Субъекты Федерации самостоятельно пользуются, владеют и распоряжаются имуществом, вступают в граждан-

¹Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.12.2021, № 52, ст. 8973.

ско-правовые отношения и несут имущественную ответственность. Субъекты Российской Федерации также могут устанавливать региональные налоги и обязательно имеют региональный бюджет. Порядок и пределы региональных налогов, а также виды налогов, отнесенных к региональным, установлены федеральным законодательством. При отсутствии федерального регулирования субъект может самостоятельно установить налоговую ставку, порядок и сроки уплаты налогов, а также установить дополнительные налоговые льготы.

Бюджет субъекта Федерации формируется, утверждается и исполняется субъектом самостоятельно, однако соответствующие органы государственной власти субъекта обязаны ежегодно предоставлять федеральным органам государственной власти отчеты об исполнении бюджета и о соблюдении требований федерального законодательства.

Субъекты также могут осуществлять международную и внешнеэкономическую деятельность и участвовать в деятельности международных организаций. Субъекты Федерации также могут заключать с иностранными партнерами соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. По согласованию с Правительством субъекты могут осуществлять связи с органами государственной власти других государств и открывать свои представительства за пределами Российской Федерации.

11.2 Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения как субъектов Российской Федерации

Конституционно-правовой статус краев, областей и городов федерального значения определяется Конституцией Российской Федерации и уставом субъекта, принимаемым законодательным (представительным) органом. Эти субъекты образуются по территориальному признаку, они не имеют тесно связанных с этой территорией народностей и этнографических

групп. Как следствие, края, области и города федерального значения не могут устанавливать своих государственных языков, их законодательные (представительные) и исполнительные органы не могут выносить представления о принятии федерального закона об их статусе.

На сегодняшний день нет никаких правовых различий в статусе краев и областей, их разделение происходит исключительно на основании сложившейся исторической традиции. Два из трех городов федерального значения, Москва и Санкт-Петербург, также сохранили свое положение исторически, будучи городами республиканского подчинения в РСФСР. Москва получила такой статус как столица государства и крупнейший по численности населения город страны, а Санкт-Петербург – из-за своей исторической значимости и как город, который был столичным на протяжении многих лет до возникновения советского государства. Севастополь стал третьим городом федерального значения. Это решение было принято опираясь на его стратегическое значение в обеспечении безопасности страны и историческую важность города для России.

Статья 59 федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливает ряд особенностей формирования и осуществления власти на территории городов федерального значения. Депутат законодательного органа такого субъекта, совмещающий свои полномочия с полномочиями сенатора, вправе осуществлять свои полномочия депутата без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации. Но председатели, заместители председателей, руководители комитетов и комиссий, а также депутаты, занимающие иные руководящие должности в составе законодательных органов субъектов, должны быть от этих должностей освобождены. В городах федерального значения для выдвижения кандидата на выборах высшего должностного лица число лиц, необходимое для поддержки кандидата, устанавливается законом города федерального значения

и определяется как процент от общего числа депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований. Кандидат также должен быть поддержан не менее чем в трех четвертях от общего числа внутригородских муниципальных образований. В то время как высшее должностное лицо края или области должно именоваться «Глава» либо «Губернатор», наименованием высшего должностного лица города федерального значения может быть «Мэр», если это будет установлено уставом субъекта.

11.3 Конституционно-правовой статус республик в составе РФ как субъектов России

В ч. 2 ст. 5 Конституции республики в составе Российской Федерации названы государствами. Это вызывало многолетние споры об их правовом статусе и возможности наличия у них суверенитета, но на сегодняшний день этот вопрос уже является окончательно решенным. Решение по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принятое в 2012 г., содержит разъяснения о том, что использование в ст. 5 Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. Признание же за республиками суверенитета, при том, что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обла-

дающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством. Таким образом, ни одна из республик, входящих в состав Российской Федерации, не является государством в правовом значении этого термина и не обладает государственным суверенитетом.

Субъекты самостоятельно принимают свои учредительные акты, и способ принятия также зависит от вида субъекта. По общему правилу учредительные акты субъекта принимаются законодательными органами государственной власти субъекта, но в национальных республиках также предусмотрена возможность принятия конституции республики на референдуме или путем созыва учредительного собрания, которое будет специально организовано для разработки и принятия конституции субъекта. Путем созыва учредительного собрания были приняты конституции Дагестана, Мордовии и Калмыкии, а путем референдума – конституции Ингушетии, Чечни и Республики Тыва.

При этом республики отличаются по названию учредительного акта — «конституция республики». В республиках могут также устанавливаться свои государственные языки, которые могут использоваться вместе с русским языком в органах государственной власти, местного самоуправления, в государственных учреждениях, при опубликовании нормативных правовых актов, при подготовке и проведении выборов и референдумов, в официальном делопроизводстве, при оформлении таких документов, как трудовые книжки, документы об образовании, книги записи актов гражданского состояния, в средствах массовой информации, при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей, информационных табличек.

Республики не ограничены одним национальным языком. Так, например, в Республике Мордовия наравне с русским официальными являются сразу два других языка – мокшанский и эрзянский.

11.4 Конституционно-правовой статус автономной области и автономных округов как субъектов РФ

Автономия – это самоуправление отдельной части государства (региона, административной единицы), а также предоставление проживающим на этой территории этническим группам особых прав в сфере местного самоуправления и культуры. Традиционным является деление автономии на территориальную и национально-культурную (экстerrиториальную). Территориальная автономия – это самостоятельность самоуправляющихся территориальных единиц в рамках конституции или закона. Национально-культурная автономия основана на признании права самоопределения этнических общностей вне конкретных территориальных образований. Она применяется там, где этнические группы живут не компактно, а разрозненно, совместно с представителями иных этнических групп.

Автономный округ является формой национальной государственности малых народностей и этнических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Взаимоотношения между автономными округами, находящимися в составе краев или областей, определяются уставами этих краев, областей и уставами соответствующих автономных округов. Федеральный закон от 30 июня 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» предоставляет малочисленным народам право создавать национально-культурные автономии в целях сохранения и развития своей самобытной культуры¹. Национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя

¹ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2208.

к определенным этническим общностям на основе добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Вхождение автономного округа в край, область также подразумевает признание населения этого автономного округа частью населения края или области, что наделяет их правом принимать участия в выборах представительных органов государственной власти и главы администрации.

11.5 Административно территориальное устройство субъектов РФ: понятие, принципы, виды административно-территориальных единиц

В соответствии с пунктом «л» части 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения отнесено к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Административно-территориальное устройство – территориальная организация как система административно-территориальных единиц субъекта (объектов административно-территориального устройства), установленная для осуществления функций государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, сложившейся системы расселения жителей, хозяйственных связей и сформировавшейся инфраструктуры.

Административно-территориальная единица (объект административно-территориального устройства) – часть территории субъекта, имеющая установленные в соответствии с законодательством границы, статус и наименование.

Административно-территориальное устройство основывается на следующих принципах:

1) самостоятельное, в пределах ведения субъекта Российской Федерации, установление административно-территориального устройства субъекта и порядка его изменения;

2) обязательность учета мнения населения субъекта при решении вопросов административно-территориального устройства;

3) соответствие исторически сложившейся системе расселения жителей и устойчивым тенденциям ее развития;

4) обеспечение здоровой и экологически безопасной среды обитания и жизнедеятельности населения;

5) рациональное использование природных и материальных ресурсов, развитие инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры;

6) создание экономических, финансовых, организационных условий для эффективного и сбалансированного развития территории субъекта.

На сегодняшний день не принято федерального закона, который бы детально регулировал классификацию административно-территориальных единиц. Статья 2 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит несколько определений понятий, относящихся к административно-территориальному устройству:

а) сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

б) городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

в) муниципальный округ – несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через выборные и иные органы местного самоуправления.

К тому же следует отметить, что административно-территориальное деление и территориальное устройство местного самоуправления – это не синонимичные понятия и территории муниципальных образований могут не совпадать с административно-территориальными единицами в субъекте Российской Федерации. Закон также не раскрывает ряд понятий, таких, например, как «город» и «поселок».

В 2002 г. Законодательное Собрание Омской области предложило проект федерального закона «Об общих принципах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации». Законопроект был отклонен из-за несоблюдения, предусмотренного ч. 3 ст. 104 Конституции требования о наличии заключения Правительства Российской Федерации для законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, но в силу того, что это формальная причина, а не материальная, его содержание может представлять интерес. Он предусматривал в качестве административно-территориальных единиц городские и сельские поселения, городские районы, сельские округа (волости, сельсоветы), районы (уезды).

Поселение (населенный пункт) – компактно застроенная территория, служащая местом постоянного проживания людей. Сельским признается поселение, большинство населения которого занято в сельскохозяйственной сфере производственной деятельности. Городским признается поселение, большинство

населения которого занято в несельскохозяйственных сферах производственной деятельности. Городские поселения подразделяются на города и поселки. Городом, согласно этому проекту, может быть признано городское поселение, численность населения которого составляет не менее 10 тыс. чел. Здесь следует отметить, что на сегодняшний день в отсутствие единого акта каждый субъект сам определяет численность населения, достаточную для признания муниципального образования городом. Например, в Краснодарском крае такой показатель составляет не менее 15 тыс. чел.

Городской район – административно-территориальная единица, являющаяся частью территории города. Внутригородскому району, внутригородскому округу в городе могут быть подчинены сельские, поселковые, станичные округа и сельские населенные пункты.

Сельский округ (волость, сельсовет) – административно-территориальная единица, объединяющая несколько поселений и входящая в состав района. Район (уезд) – административно-территориальная единица, объединяющая несколько сельских округов (волостей, сельсоветов) и/или поселений районного значения.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие субъекта Российской Федерации. Назовите виды субъектов Российской Федерации.
2. Приведите понятие конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте учредительные акты субъектов Российской Федерации.
4. Назовите элементы конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.
5. Перечислите государственно-правовые признаки субъекта Российской Федерации.

6. Какими нормативными актами регулируется конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации?

7. Раскройте особенности конституционно-правового статуса республик в составе Российской Федерации.

8. Охарактеризуйте особенности конституционно-правового статуса автономных округов и автономной области в составе Российской Федерации.

9. Назовите особенности конституционно-правового статуса краев, областей, городов федерального значения.

10. Приведите понятие административно-территориального устройства субъекта РФ и административно-территориальной единицы.

11. Назовите принципы административно территориального устройства субъектов РФ.

ГЛАВА 12. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.1 Избирательное право: понятие и источники

Термин «избирательное право» употребляется в юридической литературе в двух значениях – объективном и субъективном.

Избирательное право в объективном (широком) смысле (объективное или позитивное избирательное право) – это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих избирательные отношения. Предметом избирательного права являются общественные отношения, которые возникают в сфере подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления с участием избирателей в форме голосования. Основными группами отношений, регулируемых объективным избирательным правом, являются: принципы избирательного права; требования, предъявляемые к избирателям, кандидатам и их правовой статус; порядок формирования и статус избирательных комиссий; процедура избирательного процесса включая назначение выборов, составление списков избирателей, предвыборная агитация, финансовое обеспечение выборов, голосование, определение итогов выборов и обжалование (опротестование) их результатов.

Избирательное право в субъективном (узком) смысле (субъективное избирательное право) – одно из конституционных прав личности, заключающееся в возможности избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. В субъективном избирательном праве различают две составляющие – активное и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право – это право граждан РФ избирать в органы государственной власти и местного самоуправления, то есть возможность обладать решающим голосом при формировании выборных органов.

Пассивное избирательное право – это право гражданина РФ быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, то есть возможность участия в выборах в качестве кандидата, быть включенным в бюллетень для голосования, и в случае, если наберет по результатам голосования необходимое число голосов избирателей, – стать выборным лицом.

Между избирательным правом в объективном и субъективном значении существует тесная взаимосвязь, проявляющаяся в следующем: 1) содержание субъективного избирательного права и порядок его осуществления определяется нормами объективного избирательного права; 2) нормы объективного избирательного права зачастую формируются под воздействием фактических отношений, возникающих в процессе реализации субъективного избирательного права; 3) объективное избирательное право является критерием определения законности поведения субъектов избирательного права; 4) объективное избирательное право устанавливает гарантии реализации субъективного избирательного права и меры по его охране (защите).

12.2 Источники избирательного права

Источники избирательного права образуют правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет избирательного права. Система источников избирательного права включает следующие элементы.

1. Конституция РФ. Она не выделяет специальной главы или раздела, посвященного избирательной системе. Нормы избирательного права распределены в ней по разным главам и содержатся в ст. 1, 3, 32, 71, 72, 81, 84, 92, 95, 96, 97, 130 и др.

2. Международно-правовые акты. К числу наиболее значимых международных источников относятся: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и др.

3. Федеральное избирательное законодательство. К федеральным конституционным законам, затрагивающим избирательные отношения, можно отнести: специальные ФКЗ об образовании в составе РФ нового субъекта (определяют порядок формирования государственных органов нового субъекта РФ), ФКЗ от 30.05.2001 г. (с изм. и доп.) «О чрезвычайном положении» (закрепляет, что на территории, где введено чрезвычайное положение, выборы не проводятся в течение всего периода его действия; полномочия выборных органов и лиц продлеваются), ФКЗ от 30.01.2002 (с изм. и доп.) «О военном положении» (предусматривает запрет на проведение выборов и референдумов на территориях, где действует военное положение, за исключением случаев, если решение назначении (проведении) выборов на них принимается Центральной избирательной комиссией РФ по результатам консультаций с министерством обороны России и Федеральной службой безопасности России).

Федеральными законами – источниками избирательного права являются: ФЗ от 12.06.2002 (с изм. и доп.) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – Закон об основных гарантиях), ФЗ от 10.01.2003 № 19-ФЗ (с изм. и доп.) «О выборах Президента РФ» (с изм. и доп.), ФЗ от 22.02.2014 № 20-ФЗ (с изм. и доп.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», ФЗ от 10.01.2003 № 20-ФЗ (с изм. и доп.) «О Государственной автоматизированной системе РФ «Выборы», ФЗ от 26.11.1996 № 138-ФЗ (с изм. и доп.) «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др.

4. Избирательное законодательство субъектов РФ состоит из двух групп актов: 1) основные законы (конституции и уставы); 2) законы субъектов РФ. В структуре основных законов субъектов РФ могут выделяться специальные главы, посвященные вопросам избирательного права, либо они могут закреплять лишь некоторые положения, касающиеся выборов. В законах субъектов РФ применяется либо кодифицированное регулирование (принимается единый, кодифицированный правовой акт - избирательный кодекс), либо пакетное регулирование (принимается несколько (пакет) документов, посвященных различным видам выборов и различным вопросам избирательного процесса).

5. Акты органов местного самоуправления. Они являются подзаконными, и регулируют порядок подготовки и проведения выборов органов и должностных лиц местного самоуправления в части, не урегулированной законом субъекта РФ. Основным нормативным правовым актом муниципального образования является устав.

6. Акты избирательных комиссий. Это могут быть инструкции, постановления, положения и иные решения, целью которых является обеспечение единообразного применения законодательства о выборах. Они принимаются на основании и во исполнение соответствующих законов.

12.3 Принципы избирательного права

Под принципами избирательного права понимаются основополагающие (базовые) начала, в соответствии с которыми организуются и проводятся выборы. Действующая Конституция РФ закрепляет основные принципы только выборов Президента РФ (ст. 81), поэтому нормативной основой принципов избирательного права в целом является Закон об основных гарантиях. В соответствии с ним действуют следующие принципы избирательного права.

1. *Принцип всеобщего избирательного права* (ст. 4) – все граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, имеют право избирать, а по достижении возраста, установленного законодательством, – быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательные права реализуются независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т. д.

Ограничения принципа всеобщего избирательного права связаны с закреплением в законодательстве избирательных цензов, а также категорий граждан, которые не могут избирать и быть избранными. Среди последних следует различать две группы лиц: 1) граждане, которые не имеют права избирать и быть избранными; 2) граждане, которые не могут быть избранными при сохранении за ними права избирать. К первой группе лиц относятся граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). Ко второй группе лиц отнесены граждане, перечисленные в п. 3.1 и 3.2 ст. 4 Закона об основных гарантиях (лица с двойным гражданством, имеющие судимость за определенные преступления и т. д.).

2. *Принцип равного избирательного права* (ст. 5) означает, что граждане РФ участвуют в выборах на равных основаниях, никто не имеет никаких преимуществ. Каждый избиратель обладает только одним голосом, а если проходят выборы по многомандатным округам, то числом голосов, равным количеству мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе. Избирательные округа формируются исходя из примерного равенства проживающих на их территории избирателей. Для всех кандидатов установлены равные условия их выдвижения, регистрации, предоставляется равное количество эфирного времени и печатной площади в СМИ для предвыборной агитации.

3. *Принцип прямого избирательного права* (ст. 6) означает, что граждане РФ голосуют на выборах непосредственно за или против кандидатов, минуя каких-либо посредников.

4. *Принцип тайного голосования* (ст. 7) означает недопустимость какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Тайность голосования обеспечивается установкой в помещениях, где голосуют избиратели, кабин для тайного голосования. Избирательные бюллетени не нумеруются, на них не представляются никакие данные об избирателе.

5. *Принцип свободного и добровольного участия в выборах* (п. 3 ст. 3) означает недопустимость какого-либо принуждения к участию или неучастию в выборах, а также установлению препятствий в реализации избирательных прав. Граждане участвуют в выборах добровольно. Прийти на избирательный участок – это гражданский долг каждого избирателя, однако неучастие в голосовании (абсентеизм) не влечет юридической ответственности.

6. *Принцип обязательности и периодичности проведения выборов* (ст. 8, 9) проявляется в том, что выборные органы и лица осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по завершении которого в должны быть назначены и проведены новые выборы.

7. *Принцип альтернативности выборов* (п. 33 ст. 38) означает необходимость участия выборах не менее двух кандидатов. Если ко дню голосования число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один или ни одного кандидата (списка кандидатов), голосование в таком избирательном округе откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий.

8. *Принцип открытости и гласности проведения выборов* заключается в требовании избирательного законодательства

к уполномоченным органам и лицам систематически публиковать в средствах массовой информации сведения о всех выдвинутых и зарегистрированных кандидатах, о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, о результатах выборов, наличием института наблюдателей и т. д.

12.4 Избирательные цензы

Избирательные цензы – это установленные законодательством условия приобретения активного и пассивного избирательного права, обусловленные различными обстоятельствами. В настоящее время в России установлены следующие избирательные цензы:

1. *Ценз гражданства* – избирательными правами в России обладают только граждане РФ. Иностранные граждане, постоянно проживающие в России, могут быть наделены избирательными правами только на выборах органов местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором России с иностранным государством. Законодательство РФ не устанавливает требований к продолжительности состояния в гражданстве.

2. *Ценз дееспособности* – в выборах могут участвовать только дееспособные граждане. Закон не запрещает ограниченно дееспособным участвовать в выборах в качестве избирателей и кандидатов. Однако ограниченно дееспособные не могут быть членами избирательных комиссий.

3. *Возрастной ценз* заключается в установлении минимального или максимального возраста для субъектов избирательного права. Для избирателей минимальный возраст составляет 18 лет. Для кандидатов: в депутаты представительного органа местного самоуправления – 18 лет; в депутаты представительного органа власти субъекта РФ, Государственной Думы РФ, главы муниципального образования – 21 год; в Президенты РФ – 35 лет. Максимальный возраст в настоящее время не установлен.

4. *Ценз оседлости* (места жительства) – связан с необходимостью проживания на определенной территории в течение установленного срока. Для избирателей ценз оседлости означает необходимость иметь постоянное место жительства, то есть быть зарегистрированным, в избирательном округе. При этом требования по времени проживания в отношении избирателей не устанавливаются. Для кандидатов ценз оседлости может быть предусмотрен только Конституцией РФ. Так, кандидат в Президенты РФ должен прожить на территории РФ не менее 25 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ).

5. *Ценз неизбираемости* (ценз количества избраний) – означает невозможность лица баллотироваться на выборную должность более установленного количества сроков подряд. Данный ценз может устанавливаться Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ и законами субъектов РФ. Так, одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков (ч. 3 ст. 81 Конституции РФ).

12.5 Избирательная система в РФ: понятие и виды

В широком смысле избирательная система – это общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования выборных органов и должностных лиц.

Избирательная система в узком значении – это способ определения результатов выборов и распределения выборных мест между кандидатами. В этом аспекте выделяют три основных вида (типа) избирательных систем.

1. *Мажоритарная избирательная система* (от французского слова *majorité* – большинство) – система при которой избранным на выборах считается кандидат, который получил установленное большинство голосов, а голоса, поданные за других кандидатов, фактически пропадают. В зависимости от того, какое большинство необходимо получить, различают две модификации данной системы, применяющиеся в Рос-

сии: 1) система относительного большинства – избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов избирателей (хотя бы на 1 голос больше, чем соперники); 2) система абсолютного большинства – избранным считается кандидат, получивший абсолютное число голосов избирателей (более 50 % от принявших участие в голосовании).

2. *Пропорциональная избирательная система* – система при которой депутатские места распределяются между партийными списками пропорционально количеству голосов избирателей, полученных каждым списком. Данная система применяется при выборах только представительных органов власти и только при участии политических партий, формирующих списки кандидатов. Избиратели голосуют не за конкретного кандидата от партии, а за партийный список в целом. Победителями на выборах будут все партии, которые преодолели «заградительный барьер», а остальные партии считаются проигравшими и не участвуют в распределении мест. Например, на выборах депутатов государственной Думы «заградительный барьер» составляет 5 %.

Для распределения депутатских мест между партийными списками применяется следующий порядок. Общее число голосов избирателей, проголосовавших за партии, преодолевшие «заградительный барьер», делится на количество депутатских мест, подлежащих распределению. В результате деления получается избирательная квота (первое избирательное частное), представляющее собой число голосов избирателей, необходимое для получения партией 1 депутатского места. После этого количество голосов, полученных каждой партией в отдельности, делится на избирательную квоту. Если по итогам такого деления остаются нераспределенные депутатские места, то они по одному передаются партиям, имеющим наибольший остаток голосов избирателей по итогам деления на избирательную квоту.

3. *Смешанная избирательная система* – система, при которой часть депутатов представительного органа избирается по

мажоритарной системе, а другая часть – по пропорциональной системе. Эта система призвана нивелировать недостатки каждой избирательной системы в отдельности и соединить их преимущества. По такой системе избирается Государственная Дума, Законодательное Собрание Краснодарского края, Городская Дума Краснодара.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие избирательного права в объективном и субъективном значениях.
2. Перечислите источники избирательного права.
3. Назовите принципы избирательного права и раскройте их содержание.
4. Какие избирательные цензы предусмотрены избирательным законодательством?
5. Охарактеризуйте избирательные системы, применяемые на выборах в Российской Федерации.

ГЛАВА 13. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

13.1 Избирательный процесс: понятие и стадии

Избирательный процесс представляет разновидность юридического процесса, связанного с деятельностью субъектов избирательного процесса, осуществляемой на основе демократических принципов выборов, по реализации закрепленных юридических прав и обязанностей путем совершения в определенной последовательности избирательных действий, сопряженных со стадиями избирательного процесса, в порядке и сроки, установленные избирательным законодательством, целью которого является формирование выборных органов публичной власти.

Избирательный процесс как вид юридического процесса обладает следующими особенностями: 1) имеет строго целевое назначение – формирование выборных органов публичной власти; 2) ограничен во времени периодом избирательной кампании; 3) деятельность субъектов избирательного процесса осуществляется при организующей и контролирующей роли юридически независимых государственно-общественных органов – избирательных комиссий, которые представляют общие государственные (муниципальные) интересы; 4) избирательный процесс регламентирован нормами избирательного законодательства, а также смежного законодательства в той мере, в какой они регулируют общественные отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан и других участников выборов, инструкциями и иными правовыми актами избирательных комиссий, организующих выборы; 5) состоит из многочисленных избирательных действий и процедур, объединенных в стадии; 6) оформляется и закрепляется в правовых документах промежуточного и итогового характера, принимаемых субъектами избирательного процесса в пределах своей компетенции.

Избирательный процесс включает установленную избирательным законодательством совокупность стадий.

Стадия избирательного процесса – это объединенная единым функциональным назначением обособленная совокупность избирательных действий и процедур, последовательно реализуемая особым кругом субъектов избирательного процесса в порядке и сроки, установленные избирательным законодательством, для достижения конечного результата выборов – избрания депутатов или выборных должностных лиц.

Структурными элементами стадий избирательного процесса являются избирательные процедуры и избирательные действия.

Избирательные процедуры – это конкретный порядок совершения (выполнения) предусмотренных избирательным законодательством совокупности процедурных действий, принятия соответствующими избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса.

Избирательные действия – первичный структурный элемент стадий избирательного процесса, представляющий собой пошаговую реализацию избирательных прав и полномочий соответствующих субъектов избирательного процесса в рамках определенной избирательной процедуры.

В структуре избирательного процесса различают основные и дополнительные стадии.

Основными являются стадии, обязательные для любого избирательного процесса, без которых он не может считаться полностью осуществленным. К их числу относятся: 1) назначение выборов; 2) формирование организационно-технологической основы выборов (образование избирательных округов, избирательных участков; формирование избирательных комиссий и избирательного корпуса); 3) выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов); 4) предвыборная агитация;

5) голосование; 6) подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их официальное опубликование.

Дополнительные стадии проводятся в случаях, прямо предусмотренных избирательным законодательством. К ним относятся: 1) дополнительное выдвижение кандидатов (списков кандидатов); 2) повторное голосование; 3) повторный подсчет голосов избирателей.

13.2 Избирательные комиссии: понятие, виды, порядок формирования, состав, полномочия

Избирательная комиссия – коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

В Российской Федерации действуют следующие виды избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ); избирательные комиссии субъектов РФ (ИКС); окружные избирательные комиссии (ОИК); территориальные (районные, городские и другие) комиссии (ТИК); участковые комиссии (УИК). Каждая избирательная комиссия имеет свой порядок формирования, состав и полномочия.

ЦИК РФ состоит из 15 человек: 5 членов назначаются Государственной Думой; 5 членов – Советом Федерации; 5 членов – Президентом РФ. Срок полномочий ЦИК РФ составляет 5 лет. Полномочия ЦИК РФ раскрываются в ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях...», а также в Федеральных законах «О выборах Президента РФ» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Число членов Избирательной комиссии субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ, но не может быть менее 10 и более 14. Половина членов ИКС

назначается законодательным органом, другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ. Срок полномочий ИКС – 5 лет. Полномочия ИКС раскрываются в ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

ОИК формируются в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам. Число членов ОИК по выборам в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления устанавливается законом субъекта РФ. Формирование окружной избирательной комиссии по выборам в депутаты законодательного органа субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления осуществляется вышестоящей (по отношению к окружной) избирательной комиссией. Срок полномочий ОИК истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействия) или решения этой комиссии. Полномочия ОИК раскрываются в ст. 25 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

ТИК формируются в количестве от 5 до 14 членов с правом решающего голоса. Формирование ТИК осуществляется избирательной комиссией субъекта ИКС на основе предложений политических партий, списки которых участвовали в распределении мандатов в Государственной Думе, представительном органе соответствующего субъекта РФ, представительном органе местного самоуправления (не менее половины мест замещается по таким предложениям), а также предложений представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава. Срок полномочий ТИК – 5 лет. Полномочия ТИК раскрываются в ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

УИК формируются для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей. Число членов участковых комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка. Участковая комиссия формируется вышестоящей комиссией на основе предложений политических партий, списки которых участвовали в распределении мандатов в Государственной Думе, представительном органе соответствующего субъекта РФ, представительном органе местного самоуправления (не менее половины мест замещается по таким предложениям), а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. УИК не является постоянно действующей комиссией, срок ее полномочий составляет 5 лет. Законом субъекта РФ может быть установлен иной срок полномочий участковой комиссии, который не может быть меньше 1 года и не должен превышать 5 лет. Полномочия УИК раскрываются в ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

13.3 Регистрация избирателей, составление списков избирателей

Под регистрацией избирателей понимается формирование сведений об избирателях, а под учетом избирателей – включение граждан в число избирателей на соответствующей территории, исключение их из этого числа, внесение изменений в сведения об избирателях по основаниям, установленным избирательным законодательством.

По общему правилу регистрация (учет) избирателей осуществляется по месту их жительства главой местной администрации. Основанием для регистрации (учета) избирателей на территории муниципального образования является факт нахождения их места жительства, а в отношении вынужденных

переселенцев – факт временного пребывания на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах России (органы МВД РФ). Основанием для регистрации (учета) избирателей, находящихся за пределами РФ является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или нахождения в длительной заграничной командировке на территории соответствующего иностранного государства, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями РФ.

Для обеспечения достоверности данных об избирателях, законодательство закрепляет обязанность соответствующих органов уведомлять ответственное за регистрацию (учет) избирателей лицо об изменении обстоятельств и сведений, имеющих значение для регистрации (учета) избирателей.

Не реже чем 1 раз в месяц ответственному лицу предоставляется информация: а) от органов, осуществляющих регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина РФ, о фактах выдачи и замене паспорта гражданина РФ, регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) граждан РФ, выдачи паспорта гражданина РФ в нарушение установленного порядка; б) от органов записи актов гражданского состояния (ЗАГС) – о фактах смерти граждан РФ.

Не реже чем один раз в три месяца ответственному лицу сообщаются сведения: от органов, осуществляющих воинский учет – о гражданах РФ, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы); от органов (учреждений) уголовно-исполнительной системы – о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Информацию также предоставляют суды, принимающие решения о признании гражданина недееспособным или ранее признанного судом недееспособным, дееспособным. Срок предоставления ими информации не установлен.

Полученные сведения уполномоченное лицо не реже чем 1 раз в месяц направляет в избирательную комиссию субъекта РФ для формирования и ведения регистра избирателей. Регистрация избирателей и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования, субъекта Федерации, в России и за пределами территории РФ избирателей происходит по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

Следующим этапом, связанным с юридическим формированием избирательного корпуса является составление списков избирателей.

Список избирателей – это избирательный документ, составляемый в целях реализации прав избирателей и устанавливающий круг лиц, обладающих активным избирательным правом на конкретном избирательном участке. Списки избирателей составляются соответствующими избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. В них включаются граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей на конкретном избирательном участке может являться: 1) факт нахождения места жительства на территории этого участка; 2) факт временного пребывания на территории этого участка (в случаях, предусмотренных избирательным законодательством и при наличии у гражданина активного избирательного права на данном участке).

Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам).

В списке указываются: фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя. В нем должны быть предусмотрены места для проставления избирателем подписи за каждый полученный им бюллетень, серии и номера своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также для внесения суммарных данных по каждому виду выборов и для проставления подписи члена участковой комиссии, выдавшего бюллетень (бюллетени) избирателю.

Соответствующая территориальная комиссия (окружная избирательная комиссия) передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка не позднее чем за 10 дней до дня голосования. В свою очередь, участковая комиссия уточняет этот список и за 10 дней до дня голосования представляет его избирателям для ознакомления и дополнительного уточнения. В нормах избирательного законодательства содержится запрет на внесение каких-либо изменений в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей.

13.4 Территориальные формирования по выборам: избирательные округа и избирательные участки

Избирательные округа и участки являются территориальными формированиями, образуемыми для обеспечения избирательного процесса.

Избирательный округ – территория, образованная в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутат (депутаты) или иное выборное должностное лицо (выборные должностные лица). Признаки избирательного округа: 1) формируются только на территориальной основе; 2) создаются только из населенных территорий; 3) об-

разуются в соответствии с законом; 4) от него избирается депутат или иное выборное лицо; 5) организовываются только при проведении прямых выборов.

Избирательные округа классифицируются по трем основным критериям.

Во-первых, в зависимости от количества избираемых лиц (мандатов) различают: 1) одномандатный округ – округ, в котором избирается один депутат; 2) многомандатный округ – округ, в котором избираются несколько депутатов, но за каждого из них избиратели голосуют персонально.

Во-вторых, в зависимости от способа формирования избирательных округов выделяют: 1) территориальные округа, образованные на основе принципа равного представительства населения; 2) административно-территориальные округа, образование которых вызвано необходимостью равного представительства территорий независимо от численности населения.

В-третьих, в зависимости от состава территории избирательного округа существуют: 1) округа, создаваемые путем деления государственно-территориальной или административно-территориальной единицы (муниципального образования); 2) единый избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на 10 лет. Избирательная комиссия, организующая выборы, определяет схему округов не позднее чем за 80 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема. Схема избирательных округов утверждается соответствующим законодательным органом не позднее чем за 20 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема. Если новая схема округов не утверждена в срок, то это полномочие реализует избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем через 1 месяц по исте-

чении пропущенного срока, обозначенного выше. Опубликованные схемы округов, включая ее графическое изображение, осуществляется не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки.

Избирательный участок – это территория, образованная для проведения голосования и подсчета голосов избирателей. Общие требования к избирательным участкам: 1) границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов; 2) избирательные участки образуются из расчета не более чем 3 тысячи избирателей на один участок. В городе федерального значения, административном центре (столице) субъекта РФ, городском округе с численностью избирателей свыше 500 000 по согласованию с избирательной комиссией соответствующего субъекта РФ и последующему согласованию с Центральной избирательной комиссией РФ допускается образование избирательных участков (уточнение перечня избирательных участков и их границ) с числом избирателей, превышающим три тысячи. При этом необходимо обеспечивать создание максимальных удобств для избирателей, участников референдума.

Законодатель устанавливает еще два дополнительных требования к формированию определенных избирательных участков: 1) в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях такие участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна; 2) в исключительных случаях, когда территории воинских частей расположены в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, военнослужащие голосуют не на общих избирательных участках, а на участках, образованных в конкретных воинских частях.

При проведении выборов в органы государственной власти субъекта РФ по решению избирательной комиссии субъекта РФ, организующей подготовку и проведение указанных выборов, для голосования избирателей могут образовываться избирательные участки за пределами территории субъекта РФ, где такие избиратели обладают активным избирательным правом.

Перечень избирательных участков и их границы могут быть уточнены в связи с изменением границ, преобразованием, упразднением муниципальных образований, уменьшением или увеличением числа избирателей.

Субъектами права образования избирательных участков на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории участка, являются: 1) глава местной администрации; 2) руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ; 3) руководители дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их пребывания (положение, касающееся числа избирателей, может не применяться); 4) командир воинской части по решению определенной избирательной комиссии, если воинская часть расположена в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности; 5) предусмотренная законом избирательная комиссия в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании на полярных станциях.

13.5 Способы и порядок выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов)

Выдвижение кандидатов – это избирательная процедура, посредством которой заявляется о том, что кандидат или список кандидатов изъявляет желание баллотироваться на данных выборах. Правовую основу составляет гл. 5 ФЗ «Об основных гарантиях...».

Законодательство предусматривает два способа выдвижения кандидатов: 1) непосредственное выдвижение кандидата; 2) выдвижение в составе списка кандидатов. Закрепляется также два возможных субъекта выдвижения кандидатов: 1) сами граждане, желающие самостоятельно выдвинуться в качестве кандидатов; 2) избирательные объединения. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено как путем самовыдвижения, так и путем выдвижения избирательным объединением. Выдвижение в составе списка кандидатов осуществляется только избирательным объединением.

Кандидат может дать согласие на выдвижение (быть выдвинут) на одних и тех же выборах только одному (одним) инициатору (инициатором) выдвижения. Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

О выдвижении кандидатов должна быть уведомлена избирательная комиссия. Для этого в нее направляется заявление в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Вместе с заявлением в избирательную

комиссию представляются документы, подтверждающие указанные в заявлении сведения, а также данные о размере и об имуществе и источниках доходов кандидатов (на выборах Президента РФ и главы субъекта РФ также сведения о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата и его несовершеннолетних детей). Для кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями, предъявляется решение этого объединения, принимаемое на общем съезде, конференции и т. д., либо решение и подписи в поддержку партийного списка.

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы публичной власти федеральной территории, органы местного самоуправления кандидат обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, прекратить статус иностранного агента.

После проверки достоверности представленных сведений избирательная комиссия информирует о них избирателей и средства массовой информации.

Основанием для регистрации кандидата может быть поддержка избирателей в пользу выдвижения. Выражаться данная поддержка может либо в необходимом количестве подписей, либо оказанном доверии на последних выборах в соответствующих представительный орган. В последнем случае, подписи в поддержку выдвижения не представляются. Достаточно решения избирательного объединения о выдвижении данного кандидата. Так, например, если партия на последних выборах депутатов Государственной Думы была избрана в парламент или получила не менее 3 % голосов избирателей, она может не собирать подписи в поддержку своих кандидатов в течение всего срока полномочий данной Государственной Думы.

В остальных случаях, избирательные объединения и кандидаты обязаны собрать подписи избирателей в поддержку

своего выдвижения. Их количество зависит от избираемого органа или должности. Подписи избирателей собираются в установленном законом порядке (ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях...») и представляются в избирательную комиссию, к компетенции которой относится регистрация соответствующих кандидатов. На выборах высшего должностного лица субъекта РФ кандидату необходимо также получить поддержку депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ (не менее 5, но не более 10 % от общего числа указанных лиц). Собранные подписи проверяются соответствующей избирательной комиссией.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии всех необходимых вышеназванных документов в зависимости от основания регистрации.

13.6 Информационное обеспечение выборов

Информационное обеспечение выборов включает информирование избирателей и предвыборную агитацию. Ему посвящена глава 7 ФЗ «Об основных гарантиях...».

Информирование избирателей – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и заключающаяся в доведении до сведения избирателей объективной и достоверной информации, связанной с выборами. К принципам информирования избирателей можно отнести объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, свободу деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ.

Различают официальное и неофициальное информирование избирателей. Первое осуществляется определенными законом субъектами информирования: избирательными комиссиями, органами государственной власти, органами местного са-

моуправления, должностными лицами. К субъектам неофициального информирования избирателей относятся: организации, осуществляющие выпуск СМИ, журналисты и иные физические и юридические лица.

Предвыборная агитация – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них). Предвыборной агитацией признаются следующие действия: а) призывы голосовать за или против кандидата (списки кандидатов); б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель; в) описание возможных последствий избрания или не избрания кандидата (списка кандидатов); г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком либо кандидате, избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей; е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Кандидат, избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе привлекать для ее проведения иных лиц. К субъектам, не имеющим права на проведение предвыборной агитации, относятся: государственные органы, органы местного самоуправления, воинские части, военные учреждения и организации, благотворительные и религиозные организации и учрежденные ими организации, избирательные комиссии, члены избирательных комиссий с правом

решающего голоса, иностранные граждане и юридические лица, лица без гражданства, международные организации и международные общественные движения, представители организаций, выпускающих СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности и другие лица, определенные законодательством.

Предвыборная агитация может проводиться следующими методами: на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных и сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов); посредством изготовления и распространения, в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет, печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами.

Период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию, называется агитационным периодом. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда и заканчивается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Предвыборная агитация через СМИ проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Перечень методов проведения предвыборной агитации, установленный законом, не является закрытым. Главным требованием относительно проведения предвыборной агитации иными, помимо прямо предусмотренных законом, методами является требование о том, чтобы эти методы не были запрещены законом.

13.7 Порядок голосования и определения результатов выборов. Повторное голосование. Повторные выборы

Время и начало голосования определяются законом, регулирующим конкретные выборы. Однако продолжительность голосования не может составлять менее 10 часов. Как правило, голосование проходит с 8:00 до 20:00. На избирательных участках, образованных за пределами территории РФ, время начала и окончания голосования, его продолжительность определяются в соответствии с федеральным законом.

По решению избирательной комиссии, организующей выборы, голосование на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы) может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Указанное решение может быть принято не позднее чем в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и не подлежит пересмотру. Законом может быть предусмотрено, что указанное решение при проведении выборов в органы местного самоуправления принимает избирательная комиссия субъекта РФ.

О времени и месте голосования избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей, не позднее чем за 10 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования – в порядке и сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее чем за 5 дней до дня голосования.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, по предъявлении также открепительного удостоверения. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирате-

лей серию и номер своего паспорта или документа, его заменяющего. С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или документа, его заменяющего, могут быть внесены в список избирателей членом участковой комиссии с правом решающего голоса. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении бюллетеня.

Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо (если предусмотрено законом) к позиции «Против всех кандидатов», а в бюллетень для голосования по одной кандидатуре (если предусмотрено законом) – любого знака в квадрате, относящийся к тому из вариантов волсизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, принять участие в электронном голосовании, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя. Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии выдает избирателю новый бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя. Испорченный бюллетень погашается, о чем составляется акт. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования

либо в технические средства подсчета голосов при их использовании, либо в конверт (если предусмотрено законодательством).

В случаях и порядке, предусмотренных законодательством, может проводиться досрочное голосование не ранее чем за 20 дней до дня голосования. Для этого избиратель должен подать в избирательную комиссию заявление, указав причину досрочного голосования. Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается избирателем в конверт, который заклеивается. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов соответствующей избирательной комиссии, которые заверяются ее печатью.

Избиратели, которые не имеют возможности по состоянию здоровья или другим уважительным причинам прибыть в день голосования на избирательный участок, могут проголосовать вне помещения для голосования. Для этого им надо подать заявление или сделать устное обращение в течение 10 дней до дня голосования, но не позднее чем за 6 часов до окончания времени голосования. Данные лица включаются в специальный реестр. Голосование вне помещения для голосования проводится с соблюдением общих правил.

При проведении выборов по решению соответствующей избирательной комиссии может проводиться дистанционное электронное голосование. Указанным решением должны быть определены сроки проведения дистанционного электронного голосования, государственные информационные системы, используемые для проведения дистанционного электронного голосования, а также условия, при которых избиратель вправе принять участие в дистанционном электронном голосовании. Дистанционное электронное голосование проводится с использованием ГАС «Выборы», а также иных государственных информационных систем, в том числе региональных государственных информационных систем, прошедших сертифика-

цию и соответствующих требованиям к проведению дистанционного электронного голосования, установленным Центральной избирательной комиссией РФ. Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель, участник референдума обращается на специальный портал в сети «Интернет» (в том числе с использованием специального мобильного приложения), определенный в порядке дистанционного электронного голосования, и проходит процедуры аутентификации и идентификации, а также подтверждения личности, после чего получает доступ к дистанционному электронному голосованию.

После окончания времени голосования участковая избирательная комиссия начинает подсчет голосов, который проводится без перерыва до установления итогов голосования. Результаты голосования оформляются протоколом об итогах голосования, который может быть составлен в том числе в электронной форме. Протокол заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Первый экземпляр протокола незамедлительно направляется в вышестоящую избирательную комиссию. Второй экземпляр протокола предоставляется для ознакомления наблюдателям и иным лицам, указанным в законодательстве, а затем передается в вышестоящую избирательную комиссию для хранения. На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, избирательная комиссия, наделенная этим правом законом, определяет результаты выборов и составляет в двух экземплярах протокол и сводную таблицу.

Если на выборах применялась мажоритарная избирательная система абсолютного большинства и ни один из кандидатов не получил 50 % плюс 1 голос избирателей, проводится по-

вторное голосование, как правило, по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. При повторном голосовании применяется мажоритарная система относительного большинства. В рамках повторного голосования избирательный процесс проводится не в полном объеме. Будет проходить только лишь предвыборная агитация и процедура голосования с подсчетом голосов и установлением результатов.

Повторные выборы проводятся, если первоначальные были признаны несостоявшимися, недействительными либо избранный кандидат не сложил с себя полномочия несовместимые со статусом выборного лица. При проведении повторных выборов весь избирательный процесс проводится заново, в том числе с возможностью выдвижения новых кандидатов.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие избирательного процесса.
2. Какие стадии избирательного процесса предусмотрены избирательным законодательством?
3. Охарактеризуйте систему избирательных комиссий.
4. Каковы правила регистрации избирателей?
5. Как составляется список избирателей?
6. Выделите признаки избирательного округа и классифицируйте их по видам.
7. Кто и в каком порядке создает избирательные участки?
8. Опишите порядок выдвижения и регистрации кандидатов на выборах.
9. Проведите разграничение между предвыборной агитацией и информирование избирателей.
10. Какими методами может проводиться предвыборная агитация?
11. Изложите последовательно порядок голосования и определения результатов выборов.
12. По каким основаниям проводятся повторные выборы?

ГЛАВА 14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

14.1 Понятие и признаки государственных органов и органов государственной власти

Государство для реализации своих полномочий, в том числе и властных, образует систему государственных органов, каждый из которых наделен собственной компетенцией, обладает внутренней структурой, формируется особым порядком, занимает свое место в такой системе. Подавляющее число ученых, изучающих вопросы конституционно-правового статуса государственных органов, дает примерно одинаковый перечень признаков, которыми они обладают:

- образуются в установленном законом порядке;
- являются частью (элементом) системы государственных органов с четко установленным в этой системе местом, обладая при этом определенной обособленностью и самостоятельностью;
- обладают упорядоченной внутренней организацией;
- имеют материальные, финансовые, кадровые ресурсы;
- наделены определенным кругом полномочий, среди которых особо выделяются государственно-властные¹.

¹ См., напр.: Безруков А. В. Конституционное право России: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстициформ, 2015. 304 с.; Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. М. : Проспект, 2015. Т. 2. 528 с.; Нарутто С. В. Место Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1096–1107; Ткачев И. В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. 2014. № 9. С. 19-21; Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М. : Норма, 2020. 176 с.; Шахрай С. М. Консти-

Таким образом, под государственным органом понимается образуемая в установленном законом порядке, обладающая упорядоченной внутренней организацией, имеющая материальные, финансовые и кадровые ресурсы, наделенная определенным кругом полномочий (в первую очередь, государственно-властными) часть системы органов государства с четко установленным в этой системе местом.

Государственные органы, являясь элементами системы, с одной стороны, обладают определенной обособленностью и самостоятельностью, с другой – взаимодействуют, что обеспечивает выполнение ими своих функций.

Среди достаточно большого количества и разнообразия государственных органов необходимо выделить отдельную их группу – органы государственной власти. Проведенный анализ Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод об использовании обоих терминов в тексте Конституции без их определения и соотношения. В большей части статей Конституции Российской Федерации (ст. 3, 5, 11, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 53, 66, 68, 70, 71, 72, 75, 77, 85, 95, 97, 125, 131, 132, 133, п. 1 Раздела II) использован термин «орган государственной власти», в меньшей (ст. 33, 78, 103¹, 120, 125) – «государственный орган».

Ряд нормативных актов отождествляет эти термины. Так, например, ст. 161, 242³ Бюджетного кодекса Российской Федерации¹, ст. 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации², ст. 9² Федерального закона от 12 января 1996 г. «О не-

туционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2017. 624 с.; и др.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // СЗ Российской Федерации. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

коммерческих организациях» используют словосочетание «орган государственной власти (государственный орган)»¹. Однако содержание ст. 22, 286 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации² позволяет прийти к противоположному выводу, что юридическое содержание терминов «орган государственной власти» и «государственный орган» различно.

В последнее время в российском законодательстве стали активно использоваться термины «публичная власть», «единая система публичной власти», «органы публичной власти». Федеральные законы «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и «О Государственном Совете Российской Федерации» содержат определение единой системы публичной власти. В данную систему помимо органов государственной власти входят иные государственные органы, что также подтверждает их разный правовой статус.

Среди юристов до сих пор вызывает дискуссию соотношение дефиниций «государственный орган» и «орган государственной власти»³. Представляется, что органы государственной власти являются разновидностью государственных органов, т. е. термин «государственный орган» шире, чем термин

¹ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ См., напр.: Вожова Е. М. Органы государственной власти как субъекты права // Административное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 17–25; Кириенко Г. С. К вопросу об эволюции понимания сущности и значения термина «государственные органы»: конституционно-правовое исследование // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 22–27; Лукин М. М. Соотношение понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» в правовой системе России на примере Центрального банка Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 31–36; и др.

«орган государственной власти». Любой орган государственной власти является государственным органом, но не любой государственный орган является органом государственной власти. Анализ статей Конституции Российской Федерации, которые употребляют указанные термины, позволяет уяснить разницу между ними. Как представляется, к органам государственной власти относятся государственные органы, входящие в ту или иную ветвь власти, а также единоличный орган государственной власти – Президент Российской Федерации. Все остальные органы государства, не входящие ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную ветви власти, являются государственными органами. Эту точку зрения подтверждают специальные законы, регулирующие статус конкретных государственных органов, не относящихся к категории органов государственной власти. Например, п. 1 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в определении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обозначил ее федеральным государственным органом¹. Аналогичным образом поступает законодатель в формулировании понятия Следственного комитета Российской Федерации в ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации»², Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в ст. 1 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»³, Администрации Президента Российской

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

³ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

Федерации в Указах Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации»¹ и от 6 апреля 2004 г. «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»².

Учитывая федеративное устройство Российской Федерации, на уровне субъектов Российской Федерации среди региональных органов государства, так же как и на федеральном уровне, можно выделить: а) региональные органы государственной власти, т. е. те, которые входят в законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, и б) региональные государственные органы, не входящие в указанные ветви власти.

Организация и деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации основаны на следующих принципах, закрепленных в Конституции Российской Федерации, а также в ряде иных законах:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 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 либо должностного лица;

¹ Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 02.10.2018) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

² Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 07.03.2020) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

14.2 Система федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов

Систему федеральных органов государственной власти составляют:

1. *Президент Российской Федерации* – единоличный орган государственной власти, не входящий ни в одну из ветвей власти. Конституция Российской Федерации определяет Президента как главу государства.

Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет. Одно и то же лицо не может занимать данную должность более двух сроков. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»¹.

2. *Федеральное Собрание* (парламент Российской Федерации) – представительный и законодательный орган Российской Федерации. Федеральное собрание структурно представляет собой две палаты: верхняя – Совет Федерации и нижняя – Государственная Дума.

Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации. В Совет Федерации входят:

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки – пожизненно;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Порядок формирования Федерального Собрания определен Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, избираемых на пятилетний срок, работающих на профессиональной постоянной основе. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Федеральным законом от «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»².

3. *Правительство Российской Федерации* осуществляет исполнительную власть Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации.

Структурно Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства, заместителей Председа-

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8585.

² Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 15.04.2024) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

теля Правительства и федеральных министров. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации»¹.

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти. Действующая структура таких органов утверждена Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти»². Существует три разновидности федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

4. *Федеральные суды Российской Федерации.* Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная система в России устанавливается Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»³.

К федеральной судебной системе Российской Федерации относятся: *Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, федеральные арбитражные суды.*

Систему федеральных государственных органов составляют:

¹ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

² Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 11.05.24) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

³ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

1. *Прокуратура Российской Федерации* представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

2. *Следственный комитет Российской Федерации* является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Полномочия Следственного комитета и организация его деятельности определяются Федеральным законом «О Следственном комитете Российской Федерации»².

3. *Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации* является федеральным государственным органом, осуществляющим организационное обеспечение деятельности кассационных судов общей юрисдикции, апелляционных судов общей юрисдикции, кассационного военного суда, апелляционного военного суда, верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов республик, краев, областей, городов федерального

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 12.12.2023) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

значения, автономной области, автономных округов, районных, городских и межрайонных судов, окружных (флотских) военных судов, гарнизонных военных судов, специализированных федеральных судов, органов судейского сообщества, финансирование мировых судей и формирование единого информационного пространства федеральных судов и мировых судей.

Полномочия, структура и организация деятельности Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации устанавливаются Федеральным законом «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»¹.

4. *Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.* Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, его компетенцию, организационные формы и условия его деятельности определяет Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»².

5. *Центральная избирательная комиссия Российской Федерации* является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов

¹ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

² Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 29.15.2023) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

в Российской Федерации в соответствии с установленной компетенцией.

Порядок формирования, статус и полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации определяются Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

6. *Администрация Президента Российской Федерации* является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации.

Порядок формирования, структура, статус, компетенция Администрации Президента Российской Федерации устанавливаются Указами Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. «Об Администрации Президента Российской Федерации»² и от 6 апреля 2004 г. «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»³.

7. *Аппарат Правительства Российской Федерации* является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и Председателя Правительства, а также организации контроля

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 14.05.2024) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

³ Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 26.06.2023) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений.

Функции, структура Аппарата Правительства, организация его деятельности определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»¹.

8. *Государственный Совет Российской Федерации* является конституционным государственным органом, формируемым Президентом Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности Государственного Совета определяет Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. «О Государственном Совете Российской Федерации»².

9. *Счетная палата Российской Федерации* является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в установленном порядке, и подотчетным Федеральному Собранию.

¹ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 05.04.2024) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

Задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты устанавливаются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»¹.

10. *Центральный банк Российской Федерации (Банк России)*. Статус, цели деятельности, функции и полномочия Центрального банка Российской Федерации (Банка России) определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»².

11. *Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и его рабочий аппарат* являются государственным органом с правом юридического лица, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Правовое положение, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей определяет Федеральный закон от 7 мая 2013 г. «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»³.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

² Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 23.04.2024) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

³ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

14.3 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации

Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации составляют:

1. *Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.*

2. *Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти, в которую входят:

– *Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);*

– *Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.*

– *иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.*

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в

3. *Суды субъектов Российской Федерации*¹. К судам субъектов Российской Федерации относятся *мировые судьи*, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции².

Систему государственных органов субъектов Российской Федерации составляют:

1. *Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации*. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации³.

2. *Уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации*. Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий эффективного функционирования механизмов реализации, соблюдения и защиты прав и закон-

субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

¹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

² Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270.

³ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1640.

ных интересов детей органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, образовательными и медицинскими организациями, организациями, оказывающими социальные и иные услуги детям и семьям, имеющим детей, и должностными лицами¹.

3. *Уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.* Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, которая является государственной должностью субъекта Российской Федерации².

4. *Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации* является государственным органом субъекта Российской Федерации, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленной компетенцией³.

5. *Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации* является постоянно действующим органом внешнего

¹ Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

² Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

Контрольные вопросы

1. Перечислите признаки государственного органа.
2. Приведите понятие государственного органа.
3. В чем различие терминов «орган государственной власти» и «государственный орган»?
4. На каких принципах основана организация и деятельность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации?
5. Система федеральных органов государственной власти.
6. Система федеральных государственных органов.
7. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
8. Система государственных органов субъектов Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

ГЛАВА 15. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РФ

15.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России

Институт президента учрежден более чем в 150 государствах. В России этот пост впервые был учрежден в 1991 г. В отечественной и зарубежной учебной и научной литературе нет единого мнения относительно места и роли Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти в России. Ряд авторов считает, что глава государства относится к системе федеральных органов исполнительной власти. Свою точку зрения они аргументируют тем, что Конституция Российской Федерации в ст. 10 закрепляя принцип разделения властей, упоминает исключительно законодательную, исполнительную и судебные ветви власти. В пользу данной версии говорит и то обстоятельство, что большинство полномочий Президента Российской Федерации носит исполнительно-распорядительный характер. Кроме того, ему подчинены непосредственно ряд министерств и ведомств (в частности, министерство внутренних дел, министерство обороны, федеральная служба безопасности, министерство иностранных дел и т. п.). Однако Конституция Российской Федерации в ст. 11, перечисляя высшие федеральные органы государственной власти, называет Президента Российской Федерации в качестве отдельного федерального органа государственной власти. Кроме того, если рассмотреть структуру Основного закона России, то обнаруживается, что глава «Президент Российской Федерации» открывает перечень глав, посвященных правовому регулированию федеральных органов государственной власти. Это позволяет допустить, что правовой статус главы государства не ограничивается только его отнесением к органам исполнительной власти в Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ Президент РФ является главой государства и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Он стоит выше них, контролирует их деятельность и наделен обширными полномочиями. Однако, несмотря на очень сильную президентскую власть в России, нашу страну принято относить не к президентской республике, а к смешанной. При этом конституционная модель республики в РФ и принципы взаимодействия властей выглядят таким образом, что путем механизма «сдержек и противовесов» обеспечивается воспрепятствование превращению института Президента в режим власти, неподконтрольной народу или способной игнорировать иные ветви государственной власти России.

Президент РФ занимает особое место в системе органов государственной власти в России и играет важную роль в сохранении и развитии российской государственности. Это обусловлено, во-первых, особенностями его конституционно-правового статуса, а также особым механизмом привлечения к юридической ответственности; во-вторых, характером и условиями взаимодействия главы государства с иными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Глава Российской Федерации в силу характера своих прав, закрепленных в Конституции России, а также детализированных в действующем законодательстве, взаимодействует в той или иной форме с любыми федеральными и региональными органами государственной власти.

Президент Российской Федерации активно взаимодействует и с обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думой и Советом Федерации. Условно характер данного взаимодействия касается нескольких основных вопросов: 1) в связи с формированием х органов государственной власти, назначением отдельных должностных лиц, входящих в их состав (в частности, Правитель-

ства Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, судей Конституционного и Верховного судов Российской Федерации и т. д.); 2) в связи с законотворческим процессом; 3) в связи с одобрением или неодобрением Государственной Думой деятельности Правительства Российской Федерации; 4) в связи с назначением выборов депутатов Государственной Думы; 5) в связи с выступлением главы государства с ежегодным Посланием перед Федеральным Собранием Российской Федерации; 6) в связи с введением военного и чрезвычайного положения в стране, объявлением войны и использованием российских войск за пределами Российской Федерации.

Глава государства представляет кандидатуры в Совет Федерации на должности судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, назначает иных федеральных судей.

Президент активно находится во взаимодействии с региональными законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти в Российской Федерации. В частности, Глава государства может досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Он также вправе назначить исполняющего обязанности главы российского региона, который будет исполнять свои полномочия вплоть до избрания нового высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

15.2. Порядок выборов Президента Российской Федерации и вступление его в должность

Правовую основу выборов Президента Российской Федерации составляет Конституция РФ и Федеральный закон от 19.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Основной закон страны закрепил требования к кандидатуре главы государства. Прежде всего, кандидат на должность Президента Российской Федерации должен иметь возраст не менее 35 лет. Данный возрастной ценз вполне оправдан, так как глава государства должен обладать значительными знаниями и жизненным опытом, позволяющими осуществлять руководство и координацию системы органов публичной власти в России, выступая гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина в стране.

В первой редакции Конституции Российской Федерации предусматривался ценз проживания кандидата на должность главы государства на территории России не менее десяти лет. Последние поправки в Основной закон увеличили ценз оседлости для кандидатов на должность Президента Российской Федерации до 25 лет. Лицо, претендующее на должность главы государства, должно длительное время постоянно проживать на территории России, так как это позволит ему понимать нужды и интересы населения Российской Федерации, проблемы, которые стоят перед органами публичной власти. Конституция России и действующее законодательство также закрепляют ограничения для кандидатов на должность Президента России в виде невозможности наличия у них ранее гражданства иностранного государства, либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Данное ограничение вполне оправданно, так как наличие какой-либо правовой связи кандидата на должность Президента Российской Федерации с иностранными государствами может предполагать взаимные обязательства данного государства и претендента на должность главы государства. Более того, есть вероятность, что данное лицо может осуществлять свои полномочия в ущерб государственным и общественным интересам Российской Федерации. Однако, в связи с тем, что в Российскую Федерацию приняты Республика

Крым, Донецкая народная республика, Луганская народная республика, Запорожская область, Херсонская область и город федерального значения Севастополь, то в ч. 2 ст. 81 Конституции Российской Федерации были внесены изменения. Требование к кандидату на должность Президента Российской Федерации об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан Российской Федерации, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавших на территории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства.

Президенту Российской Федерации также в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, иметь недвижимое имущество, расположенное за пределами территории Российской Федерации.

Выборы Президента Российской Федерации, проводимые в соответствии с вышеназванным Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» включают ряд последовательных этапов:

1) Назначение дня выборов.

Выборы Президента Российской Федерации назначаются в соответствии с Конституцией РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ путем издания соответствующего постановления. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации.

Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае не назначения выборов Советом Федерации, что они могут быть назначены Центральной избирательной комиссией.

2) Формирование избирательных комиссий, избирательных округов и образование избирательных участков.

Избирательные комиссии предназначены для организации и проведения выборов главы государства. Ряд комиссий функционируют на постоянной основе (например, Центральная избирательная комиссия, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации).

Выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу.

Голосование избирателей на выборах Президента Российской Федерации проводится на избирательных участках, образованных в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Избирательные участки образуются: 1) в местах постоянного пребывания граждан РФ; 2) в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых); 3) в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях; 4) на территориях воинских частей; 5) избирательные участки для россиян, находящихся за границей, образуют руководители дипломатических, либо консульских учреждений России за рубежом.

По информации главы ЦИК Эллы Памфиловой, для голосования на выборах Президента РФ в 2024 г. было подготовлено свыше 94 тыс. избирательных участков.

3) Составление списков избирателей.

Списки составляются территориальной избирательной комиссией (в отдельных случаях участковой) на основе информации, предоставляемой главой администрации муниципального образования. Список избирателей составляется в двух экземплярах. В списке избирателей указываются фамилия, имя и отчество, год рождения избирателя, адрес его места жительства. В списки воинских частей включаются военнослужащие на основе данных, предоставленных командованием части. Списки избирателей по избирательным участкам, образованным в больницах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, составляются на основании сведений об избирателях, представляемых руководителем организации, в которой избиратель временно пребывает, и заявлений избирателей, поданных в порядке. При составлении списка избирателей может использоваться ГАС «Выборы».

4) Выдвижение кандидатов и их регистрация.

Кандидаты в Президенты могут принять участие в выборах в порядке самовыдвижения или путем выдвижения от одной из официально зарегистрированных политических партий.

Для регистрации кандидату-самовыдвиженцу необходимо в течение 20 дней с момента назначения выборов предоставить в ЦИК ходатайство о регистрации инициативной группы в свою поддержку численностью не менее 500 человек. Решение о ее регистрации ЦИК принимает в течение пяти дней.

Выдвижение кандидатов в Президенты от политических партий утверждается на их съездах. Каждая партия имеет право предоставить только одного кандидата, при этом он не должен состоять в другой политической партии или идти на выборы в

качестве самовыдвиженца. Протокол съезда должен быть передан в ЦИК в течение 25 дней с момента назначения выборов.

Все претенденты должны предоставить в Центризбирком заявление о согласии баллотироваться, информацию о наличии судимости (в том числе снятой или погашенной), копии паспорта, документов об образовании и месте работы. Если кандидат является иноагентом или связан с иностранным агентом, то информация об этом должна быть включена в его заявление о согласии баллотироваться. Кроме того, в ЦИК передаются сведения о доходах, имуществе, счетах и вкладах в банках кандидата и его супруги (супруга), сведения о наличии у претендента и членов его семьи, включая несовершеннолетних детей, зарубежной недвижимости и источниках ее приобретения. Если в течение последних трех лет кандидат приобретал недвижимость, ценные бумаги, криптовалюту или транспортные средства на сумму, превышающую общий доход его семьи за три года, он также отчитывается о каждой из подобных покупок.

Кандидаты на высший государственный пост должны предъявить в течении 80 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования документы, необходимые для регистрации, в том числе подписи избирателей в свою поддержку. От сбора подписей, согласно закону, освобождены кандидаты от партий, представленных в Госдуме, а также в законодательных органах не менее чем в одной трети субъектов РФ.

Избранники от остальных партий для регистрации на выборах должны собрать и сдать в ЦИК не менее 100 тыс. подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2,5 тыс. подписей. Самовыдвиженцам необходимо предоставить не менее 300 тыс. подписей избирателей (не более 7,5 тыс. на один субъект РФ). Если сбор подписей осуществляется за пределами РФ, их общее количество не может превышать 7,5 тыс. для самовыдвиженцев и 2,5 тыс. для кандидатов от партий.

Центризбирком принимает решение о регистрации кандидатов в течение 10 дней с момента подачи ими документов. Проводится проверка достоверности представленных кандидатами личных сведений (для этого ЦИК обращается в соответствующие органы государственной власти) и подписей избирателей.

Центризбирком проверяет не менее 20 % представленных подписей, процент брака не должен превышать 5 % от общего количества подписей. Недействительными признаются подписи лиц, не обладающих активным избирательным правом, проживающих за пределами соответствующего субъекта РФ, указавших недостоверные сведения о себе, подписи лиц, фамилия, имя и отчество которых указаны в подписном листе не собственноручно и другие. В регистрации также отказывают кандидатам, число подписей в поддержку которых, после вычета недействительных, будет меньше необходимого по закону. Кроме того, не могут быть зарегистрированы кандидаты, предоставившие более 5 % подписей, собранных в местах, где их сбор запрещен (на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи зарплат, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи). Среди других оснований для отказа в регистрации - подкуп избирателей, использование служебного положения при агитации, использование помимо собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 % от 400 млн руб. (максимально разрешенной суммы расходов кандидата) и другие. Решение Центризбиркома может быть обжаловано в Верховном суде РФ. Жалоба должна быть рассмотрена в течение пяти дней.

5) Информационное обеспечение выборов.

Информационное обеспечение выборов Президента Российской Федерации включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Информирование избирателей осуществляется в период всей избирательной кампании, и правовое регулирование указанной деятельности осуществляется не только избирательным, но и иными отраслями права, в первую очередь информационным.

Предвыборная агитация – институт избирательного права, наиболее подробно регулируется нормами избирательного законодательства, хотя по сути своей также представляет собой деятельность по производству и распространению информации. Исторически сложилось, что именно вопросы предвыборной агитации находили и находят обязательное отражение в избирательных законах не только России, но и в других странах.

Информирование избирателей представляет собой осуществляемую в период всей избирательной кампании систематическую деятельность по доведению до сведения избирателей объективной и достоверной информации, связанной с выборами и не носящей агитационного характера.

Как указано в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» информация должна отвечать требованиям объективности, достоверности, соблюдения равенства прав политических партий и кандидатов.

Центральная избирательная комиссия обязана сообщить о кандидатах и политических партиях СМИ. Для осуществления реализации этой обязанности законом гарантировано выделение комиссиям бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади в государственных СМИ. Избирательные комиссии также распространяют информационные материалы средствами наружной рекламы, выпускают листовки, плакаты. Основная задача комиссий – информирование о факте выборов, о порядке, о времени голосования. Информация о кандидатах распространяется комиссиями в соответствии с требованиями

закона в равных объемах: о доходах и имуществе, об источниках финансирования избирательных кампаний, биографии кандидатов.

Закон требует, чтобы информирование осуществлялось на следующих

Предвыборная агитация – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить избирателей к голосованию за кандидата, или против.

В законе предусматривается, что признается под агитацией:

- призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

- выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению;

- описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран;

- распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате с позитивными либо негативными комментариями;

- распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью;

- деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату.

Предвыборная агитация осуществляется следующими способами:

- агитация на каналах телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и сетевых изданиях;

- посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

- посредством выпуска и распространения в том числе в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет, печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

- иными не запрещенными законом методами.

В свою очередь законодательство содержит ряд положений, вводящих определенные ограничения на проведение предвыборной агитации. Так, запрещается агитация, содержащая призывы к экстремистской деятельности, призывы к иной террористической деятельности, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни. За проведение такой агитации кандидат снимается по решению суда с регистрации, а СМИ не вправе публиковать агитационные материалы, содержащие признаки экстремизма. Запрещается привлекать к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет.

Законодатель также запрещает проводить предвыборную агитацию некоторым субъектам:

- федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам и органам местного самоуправления;
- лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям;
- благотворительным и религиозным организациям;
- избирательным комиссиям и членам избирательных комиссий с правом решающего голоса;
- иностранным гражданам, международным организациям и международным общественным движениям;

Агитационный период – это период, в который можно проводить предвыборную агитацию. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до

дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

б) Голосование. В 2024 г. впервые на выборах Президента РФ голосование было многодневным. 8 декабря 2023 г. Центризбирком постановил «в целях создания дополнительных возможностей реализации избирательных прав граждан» провести голосование на выборах Президента РФ, назначенных на 17 марта 2024 г., в течение нескольких дней подряд – 15, 16 и 17 марта.

Законодательство предоставляет возможность досрочного голосования на участках в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, которые будут находиться в день голосования в плавании, на полярных станциях, а также в странах, где нет российских представительств. На последних выборах Президента РФ досрочным голосованием воспользовались и участники специальной военной операции. 14 марта 2024 г. председатель ЦИК Элла Памфилова сообщила, что в 42 регионах проголосовали досрочно свыше 2 млн избирателей.

В день выборов граждане могут проголосовать на избирательных участках по месту жительства и по месту фактического нахождения с 08:00 до 20:00 часов по местному времени.

Для того, чтобы проголосовать по месту фактического пребывания, граждане могут использовать механизм «Мобильный избиратель». По словам главы ЦИК Эллы Памфиловой, на выборах Президента РФ заявления на использование механизма «Мобильный избиратель» подали 5 195 348 человек.

Для граждан, которые по уважительным причинам не могут прибыть на избирательный участок (в силу возраста, по состоянию здоровья), участковые избиркомы обеспечивают возможность проголосовать на дому. Избиратели, которые в дни выборов будут находиться на лечении в стационаре, в санаториях и домах отдыха, на вокзалах или аэропортах, в СИЗО и подобных местах, могут проголосовать на участках, специально образованных в местах временного пребывания граждан.

Голосование военнослужащих проходит на избирательных участках, образованных на территории военных частей. Голосование за рубежом организуют на территории российских диппредставительств, консульских учреждений. 11 марта 2024 г. член ЦИК Павел Андреев сообщил, что голосование на выборах президента РФ за рубежом будет проходить на 295 избирательных участках в 144 странах.

В 2024 г. на выборах президента РФ применялось и дистанционное электронное голосование (ДЭГ). Такая форма голосования впервые была использована в 2019 г. в Москве в качестве эксперимента, с 2020 г. ДЭГ стал применяться на других выборах в РФ. 20 декабря 2023 г. Центризбирком постановил провести ДЭГ на выборах главы государства в 29 регионах.

Дистанционное электронное голосование представляет голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения, доступ к которому избирателю предоставляется на специальном портале в сети Интернет¹. Проголосовать дистанционно можно при помощи компьютера или смартфона. Принять участие в ДЭГ могут избиратели, имеющие подтвержденную учетную запись на интернет-портале «Госуслуги» и зарегистрированные по месту жительства на территории субъектов РФ, где проводится ДЭГ.

По данным ЦИК, на выборах Президента РФ в 2024 г. заявления на участие в ДЭГ подали 4 786 582 избирателя.

7) Определение результатов выборов.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования. ЦИК устанавливает общие результаты выборов в течение 10 дней после голосования.

¹Савченко М. С., Опарин В. Н. Становление и развитие дистанционного электронного голосования на выборах в Российской Федерации / М. С. Савченко, В. Н. Опарин // Власть Закона. 2022. № 2(50). С. 75–83.

Для победы на выборах в первом туре кандидату необходимо получить более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если же ни один из кандидатов не наберет такого количества голосов, то через 21 день проводится второй тур выборов. В нем участвуют два кандидата, получившие наибольшее число голосов в первом туре. Победитель определяется простым большинством голосов.

Центризбирком признает итоги выборов недействительными:

– если допущенные при проведении голосования или установлении его итогов нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты выборов;

– если итоги голосования признаны недействительными на участках, включающих не менее 25 % от общего числа избирателей;

– по решению суда.

В случае признания выборов несостоявшимися или недействительными Совет Федерации РФ назначает повторные выборы.

8) Вступление избранного Президента РФ в должность.

Согласно ФЗ «О выборах президента Российской Федерации», инаугурация избранного главы государства проходит по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента РФ, победившего на предыдущих выборах. Церемонию инаугурации назначают на 30-й день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией РФ общих результатов выборов Президента РФ.

Избранный Президент РФ при вступлении в должность приносит и присягу, текст которой закреплен в ст. 82 Конституции РФ. Во время инаугурации используются символы президентской власти – штандарт и знак президента РФ, а также специальный экземпляр Конституции РФ.

Штандарт Президента России вместе со Знаком Президента России и специальным экземпляром текста Конституции

передается вновь избранному Президенту России во время процедуры вступления в должность Президента России. После принесения присяги Президентом России Штандарт Президента России устанавливается в его рабочем кабинете, а дубликат Штандарта поднимается над резиденцией Президента в Московском Кремле и над другими резиденциями во время пребывания в них главы государства, а также на его транспортных средствах.

15.3 Функции Президента Российской Федерации

В нормах Конституции определяются функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг к другу, но не тождественны. *Под функциями Президента РФ понимаются основные направления деятельности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти.*

Функции главы государства можно разделить на две большие группы: 1) внешние, направленные, с одной стороны, на организацию взаимодействия и сотрудничества Российской Федерации в системе международных отношений, создание внешних благоприятных условий для развития российского государства, а с другой стороны, противодействие любым попыткам ущемления интересов России субъектами международного права, иностранными государствами; 2) внутренние, направленные на создание внутри Российской Федерации благоприятных условий для развития российского общества и государства в целом, реализации прав, свобод и законных интересов граждан России, прав и законных интересов органов публичной власти, юридических лиц, развитие экономики страны.

Президент РФ как глава государства в соответствии с ч. 2–4 ст. 80 выполняет следующие функции:

- является гарантом Конституции Российской Федерации;
- является гарантом прав и свобод человека и гражданина;

- принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности;
- поддерживает гражданский мир и согласие в стране;
- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти
- определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

15.4 Полномочия Президента Российской Федерации

Функции Президента РФ определяют его широкие полномочия в сферах формирования государственных органов и назначения должностных лиц, взаимодействия с другими государственными органами, обеспечения безопасности и обороны государства, внешней политики.

Президент Российской Федерации:

- назначает Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента РФ, и освобождает Председателя Правительства РФ от должности;
- назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности), и освобождает их от должности;
- осуществляет общее руководство Правительством РФ;
- утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти;

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент;
- представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального Банка РФ, а также ставит вопрос перед Государственной Думой об освобождении от должности Председателя Центрального Банка РФ;
- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ;
- назначает председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;
- назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;
- утверждает военную доктрину России;
- формирует Администрацию Президента РФ;

– назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ и высшее военное командование Вооруженных сил РФ;

– назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;

– назначает выборы в Государственную Думу;

– распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституции РФ;

– назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

– вносит законопроекты в Государственную Думу;

– подписывает и обнародует федеральные законы;

– обращается к Федеральному Посланию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

– осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

– ведет переговоры и подписывает международные договоры;

– подписывает ратификационные грамоты;

– принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

– в случае агрессии против Российской Федерации вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию;

– вводит при обстоятельствах на территории всей страны или в отдельных ее частях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

- вправе приостанавливать в случае противоречия Конституции или федеральным законам действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ;
- решает вопросы гражданства РФ;
- предоставляет политическое убежище;
- осуществляет помилование;
- награждает государственными наградами, присваивает почетные звания, высшие воинские и высшие специальные звания;

15.5 Акты Президента Российской Федерации

Акты Президента Российской Федерации занимают важнейшее место в системе нормативно-правовых актов в России. Согласно ст. 90 Конституции РФ глава государства вправе издавать указы и распоряжения. Данные нормативно-правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Таким образом, нормотворческая деятельность Президента Российской Федерации носит подзаконный характер.

Указами оформляются решения Президента Российской Федерации нормативного характера, т. е. решения, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на длительное и многократное применение и относящиеся к неопределенному кругу субъектов. Однако, Указы главы государства могут носить и сугубо индивидуальный характер. Например, в форме указов Президента Российской Федерации издаются решения о назначении и освобождении от должности руководителей подотчетных главе государства федеральных органов исполнительной власти, о гражданстве, о предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении почетных званий, высших воинских и высших специальных званий, о помиловании.

Распоряжения Президента Российской Федерации - это акты организационно-оперативного характера, имеющие вспомогательное значение в правовом регулировании деятельности

главы государства. Распоряжения главы государства не носят (как правило) нормативного характера.

Правовую основу регулирования порядка опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации составляет Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Согласно данному Указу, большинство актов Президента Российской Федерации подлежат официальному опубликованию. Однако, ряд из них, которые содержат государственную тайну, либо сведения конфиденциального характера, не публикуются. Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации считается первая публикация их полных текстов: 1) в «Российской газете»; 2) в «Собрании законодательства Российской Федерации»; 3) на официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации. Время опубликования актов главы государства: в течение 10 дней после дня их подписания. При этом акты Президента России, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты главы государства, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

15.6 Основания и порядок прекращения полномочий Президентом Российской Федерации

Основания и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации закреплены в Конституции России.

Основания и порядок прекращения полномочий Президента Российской Федерации закреплены в ст. 92 Конституции России.

Полномочия Президент РФ начинаются с момента принесения им присяги и прекращаются с истечением срока его пребывания в должности, с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ

Основаниями досрочного прекращения полномочий Президента РФ являются: 1) отставка Президента РФ; 2) стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; 3) отрешение от должности. Выборы Президента РФ должны состояться не позднее, чем через три месяца с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Президент РФ может быть отрешен от должности на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности, должны быть приняты 2/3 голосов от общего числа соответственно сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности должно быть принято не позднее чем в 3-х месячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ считается отклоненным.

Аналогичный порядок лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

15.7 Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий

Правовую основу правового статуса бывшего Президента Российской Федерации и членов его семьи составляют ст. 92.1 Конституции Российской Федерации, а также Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

Так, согласно ст. 92.1 Основного закона страны установлено, что глава государства, прекративший исполнение своих полномочий по всем трем основаниям, обладает неприкосновенностью. Кроме того, на уровне Федерального закона ему могут быть представлены иные правовые гарантии, а неприкосновенности он может быть лишен только в соответствии с порядком, предусмотренном в ст. 93 Конституции Российской Федерации.

В числе гарантий главы государства, прекратившего исполнение своих полномочий, можно выделить следующие:

- 1) право на медицинское обслуживание (ему и членам его семьи), которое им предоставлялось на день прекращения Президентом Российской Федерации исполнения своих полномочий;
- 2) право застраховать свою жизнь и здоровье за государственный счет на сумму, равную годовому денежному вознаграждению Президента Российской Федерации, на случай гибели (смерти), если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или иного причинения вреда здоровью; причинения увечья или иного повреждения здоровья;
- 3) право независимо от возраста на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75 % месячного денежного вознаграждения Президента Российской Федерации (кроме случаев, когда бывший глава государства будет замещать должности государственной службы – на это время выплата прекращается);
- 4) право пользоваться государственной дачей, государственной охраной, залами для официальных лиц и делегаций аэропортов

и аэровокзалов, железнодорожных вокзалов и станций, морских вокзалов (портов) и речных вокзалов, правительственной связью и другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, на внеочередное получение услуг связи; 5) право на оплачиваемых государством помощников; 6) право членов семьи бывшего главы государства (в случае его смерти) на ежемесячное пособие и ряд льгот, которые им предоставлялись при жизни бывшего Президента Российской Федерации; 7) наличие неприкосновенности.

15.8 Государственные органы, обеспечивающие полномочия Президента Российской Федерации

В целях оказания помощи Президенту РФ в выполнении его конституционных полномочий создаются различные органы и назначаются должностные лица. Среди них можно выделить такие органы государственной власти и должностных лиц, как: Администрацию Президента Российской Федерации (включая входящих в ее состав полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных органах власти, а также в федеральных округах; Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка); Совет безопасности Российской Федерации; иные совещательные, экспертные и другие органы при главе государства (в частности, многочисленные комиссии и советы).

Важнейшее место в числе органов государственной власти, обеспечивающих полномочия Президента Российской Федерации, занимает Администрация Президента Российской Федерации. Данный федеральный орган государственной власти функционирует на основе п. «и» ст. 83 Конституции Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». Администрация Президента Российской Федерации (далее – Администрация)

является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль над исполнением решений Президента Российской Федерации, руководствуясь в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, а также вышеназванным Положением.

Важную роль играет и Совет безопасности Российской Федерации, который является конституционным совещательным органом, осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз. Правовую основу его деятельности составляет Конституция Российской Федерации, а также Указ Президента Российской Федерации от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации»).

Таким образом, институт главы государства в Российской Федерации является важнейшим элементом системы публичной власти, выступая в роли гаранта сохранения и развития российского общества и государства.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте место Президента в системе органов государственной власти.
2. Каковы требования к кандидату на должность Президента РФ?
3. Дайте характеристику стадиям избирательного процесса при выборах Президента РФ.

4. Каков порядок вступления Президента РФ в должность?
5. Назовите функции Президента РФ.
6. Раскройте полномочия Президента РФ.
7. Какова юридическая сила актов Президента РФ.
8. Назовите основания прекращения полномочий Президентом РФ.
9. Какие гарантии имеет Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий?
10. Дайте характеристику органам, содействующим и обеспечивающим реализацию полномочий Президента.

ГЛАВА 16. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

16.1 Федеральное Собрание представительный и законодательный орган Российской Федерации

В соответствии со ст. 94 Конституции РФ 1993 г. высшим представительным и законодательным органом в России является Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации. В Конституции РФ Федеральное Собрание закреплено как один из органов, осуществляющих государственную власть (ст. 11) и поскольку это положение содержится в гл. 1, то статус Федерального Собрания можно изменить только путем пересмотра Конституции, порядок которого регулируется ст. 135.

Представительный характер Федерального Собрания заключается в том, что Федеральное Собрание является представителем всего многонационального народа Российской Федерации, всех субъектов Российской Федерации, учитывает интересы проживающих в них наций и народностей, всех социальных групп российского общества. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Государственной Думы и Совета Федерации. Государственная Дума является палатой общенародного представительства, а в Совете Федерации реализуется представительство субъектов Федерации.

Характеристика Федерального Собрания как законодательного органа означает, что Федеральное Собрание обладает исключительным правом принимать федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые обязаны соблюдать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения и которые не должны противоречить Конституции РФ. Федеральное Собрание обладает компетенцией в сфере законодательства по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Контрольная функция Федерального Собрания заключается в возможности парламента влиять на процессы управления государством и, прежде всего на бюджетный процесс, привлекать к ответственности исполнительные органы власти и их должностных лиц, не выполняющих или ненадлежащим образом выполняющих возложенные на них обязанности. В Конституции РФ закреплены следующие полномочия в сфере осуществления контроля над деятельностью Правительства: Государственная Дума вправе решать вопрос о доверии Правительству РФ (п. «б» ст. 103), утверждает кандидатуру Председателя Правительства РФ, представленную Президентом РФ (п. «а» ст. 103), утверждает кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, представленные Председателем Правительства РФ (п. «а1» ст. 103); Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета (ч. 5 ст. 101); Правительство РФ представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета и ежегодные отчеты о своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114); *Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц (ст. 103.1).* Порядок осуществления парламентского контроля определяется Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Федеральным законом от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» и регламентами палат Федерального Собрания.

Двухпалатная структура Федерального Собрания предполагает самостоятельность палат по отношению друг к другу,

которая выражается в различном порядке формирования Государственной Думы и Совета Федерации, в различной компетенции каждой из палат (ст. 102, 103), разной роли в законодательном процессе, в раздельном порядке заседания Совета Федерации и Государственной Думы (ч. 1 ст. 100). Конституция РФ (ч. 3 ст. 100) предусматривает только один случай, когда Совет Федерации и Государственная Дума могут собираться совместно: для заслушивания посланий Президента РФ.

Конституционно-правовой статус Федерального Собрания складывается из совокупности конституционных норм, характеризующих его положение в системе органов государственной власти и включает следующие элементы: 1) правовые нормы, определяющие порядок выборов депутатов Государственной Думы и формирования Совета Федерации; 2) правовые нормы, устанавливающие компетенцию палат Федерального Собрания; 3) правовые нормы, регулирующие внутреннее устройство и порядок работы палат Федерального Собрания.

16.2 Состав и порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ

В соответствии с ч. 2 ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации входят сенаторы Российской Федерации:

а) по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, пожизненно. Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора РФ;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи, могут быть назначены пожизненно.

Сенатором может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего проживание на территории иностранного государства. Сенаторам запрещается открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 95 Конституции РФ).

Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности (ч. 5 ст. 95 Конституции РФ).

В соответствии с федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» кандидатом для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации представителя субъекта РФ может быть российский гражданин, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение 5 лет, непосредственно предшествующих выдвижению кандидатом для наделения полномочиями члена Совета Федерации, либо в совокупности в течение 20 лет предшествующих выдвижению кандидатом.

Закон устанавливает ряд обстоятельств, исключающих возможность претендовать на осуществление полномочий сенатора. Не могут осуществлять полномочия сенатора граждане, признанные судом недееспособными или ограничено дееспособными; содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда; имеющие неснятую и непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие преступления, либо преступления

экстремистской направленности, а также те граждане, судимость которых за тяжкие преступления была снята или погашена менее десяти лет назад, за особо тяжкие менее пятнадцати лет назад и за ряд прямо перечисленных в законе составов преступления – менее пяти лет назад; подвергнутые административному наказанию за пропаганду либо публичное демонстрирование атрибутики и символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральным законом или за производство и распространение экстремистских материалов – до истечения срока, в течение которого гражданин считается подвергнутым административному наказанию.

Наделение полномочиями сенатора – представителя субъекта РФ осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ нового созыва и вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок полномочий соответствующего органа.

Представителем от законодательного органа субъекта РФ может быть только депутат этого органа. Кандидатуры вносятся на рассмотрение законодательного органа субъекта РФ его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов. Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов законодательного органа субъекта РФ и оформляется его постановлением. Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового со-

зыка, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий этого органа предыдущего созыва. Процедуру рассмотрения законодательным (представительным) органом кандидатуры на пост сенатора законодательный орган закрепляет в своем регламенте.

В случае, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами России, проживающими на территории данного субъекта РФ, каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа власти субъекта РФ.

Порядок наделения полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации различается в зависимости от способа избрания высшего должностного лица субъекта.

В случае, если высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного органа субъекта РФ, кандидат на эту должность представляет в законодательный орган субъекта три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа власти субъекта РФ.

Список кандидатур и сведения о кандидатурах представляются одновременно с документами, необходимыми для регистрации в качестве кандидата на должность высшего должностного лица субъекта.

В случае если в субъекте предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат представляет в законодательный (представительный) орган

государственной власти данного субъекта Российской Федерации три кандидатуры одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации.

В обоих случаях одна и та же кандидатура для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не может быть представлена разными, а решение о наделении сенаторами полномочий должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта не позднее, чем на следующий день после его вступления в должность и оформлено соответствующим постановлением.

Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, принявший решение об осуществлении полномочий сенатора Российской Федерации, подает в Совет Федерации письменное заявление, подтверждающее такое решение. Заявление может быть подано однократно.

Сенаторы – представители Российской Федерации назначаются в Совет Федерации указом Президента.

16.3 Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Внутреннее устройство Совета Федерации определяется Конституцией РФ (ст. 101) и постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

В структуру Совета Федерации входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель заместители Председателя Совета Федерации, Совет палаты, комитеты и комиссии. Для организационного, информационного и документационного обеспечения деятельности сенаторов создается Аппарат Совета Федерации.

Председатель Совета Федерации, его первый заместитель и заместители избираются из числа сенаторов тайным голосованием на срок их полномочий в качестве сенатора – представителя от законодательного и исполнительного органа субъекта РФ. Кандидатуры на должность Председателя Совета Федерации предлагаются сенаторами, кандидатуры на должность первого заместителя, заместителей Председателя Совета Федерации предлагаются Председателем Совета Федерации.

Совет палаты образуется для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации. В его состав входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель, заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов, которые обладают правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Советом палаты.

Комитеты Совета Федерации образуются из числа сенаторов для разработки концептуальных предложений по реализации полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой и переданных на рассмотрение Совета Федерации проектов законов и других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации. Каждый сенатор Российской Федерации, за исключением Председателя, обязан состоять в одном из комитетов Совета Федерации. В состав комитете должны входить не менее 11 и не более 21 сенатора. Комитеты создаются по различным направлениям (политическим, экономическим, социальным и др. Например, в Совете Федерации образованы комитеты по обороне и безопасности; по международным делам; по экономической политике; по аграрно-продовольственной политике и природопользованию; по социальной политике; по науке, образованию и культуре и др.

Совет Федерации вправе создавать постоянные и временные комиссии. В Совете Федерации образована постоянная Комиссия Совета Федерации по контролю за достоверностью све-

дений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации.

1 февраля 2023 г. создана Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации

16.4 Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со ст. 102 Конституции РФ в компетенцию Совета Федерации входят следующие вопросы:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- назначение выборов Президента РФ;
- отрешение Президента РФ от должности;
- лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- назначение на должность по представлению Президента РФ Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ;
- проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ;

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

– проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

– прекращение по представлению Президента РФ в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда РФ, заместителя Председателя Конституционного Суда РФ и судей Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя Верховного Суда РФ и судей Верховного Суда РФ, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;

– заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.

Совет Федерации одобряет федеральные законы (ч. 4 ст. 105 Конституции РФ) по вопросам ведения России и совместного ведения России и субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72) и одобряет федеральные конституционные законы (ч. 2 ст. 108).

Совет Федерации может обращаться в Конституционный Суд РФ (ст. 125):

– с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

– с ходатайствами о разрешении споров о компетенции между Советом Федерации и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ;

– с запросом о даче толкования Конституции РФ;

– с запросом о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Совет Федерации назначает на должность 5 членов Центральной избирательной комиссии России.

По вопросам своего ведения и организации деятельности Совет Федерации принимает *постановления*. По общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями и обращениями, которые оформляются постановлениями палаты.

16.5 Порядок выборов Государственной Думы Федерального Собрания РФ

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 95, 96,97) Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на 5 лет. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право постоянного проживания на территории иностранного государства.

Депутаты избираются по смешанной избирательной системе (пропорционально-мажоритарной). Половина депутатов избирается по одномандатным избирательным округам (1 округ – 1 депутат), образуемым на основе единой нормы представительства, которая устанавливается путем деления общего числа избирателей в Российской Федерации на 225 одномандатных избирательных округов. Вторая половина депутатов избирается по федеральному избирательному округу пропорционально количеству голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями.

Выборы депутатов назначает Президент РФ, не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (в 2021 г. – 19 сентября). Указ Президента РФ о назначении выборов депутатов официально публикуется не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

В целях реализации прав избирателей соответствующими комиссиями составляются списки избирателей на основании

сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей (ГАС «Выборы»).

Кандидаты выдвигаются непосредственно (путем самовыдвижения или политическими партиями) и в составе федеральных списков. Решение о выдвижении федерального списка, который должен включать не менее 200 и не более 400 кандидатов, принимается на съезде политической партии тайным голосованием. В общефедеральную часть федерального списка может быть включено не более 15 кандидатов, региональная часть должна охватывать всю территорию Российской Федерации. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами беспартийных граждан, при этом они должны составлять не более половины списка. Для поддержки федерального списка нужно собрать не менее 200 тыс. подписей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тыс. подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Федерации. Подписи не требуются, если на последних выборах в Государственную Думу федеральный список партии был допущен к распределению мандатов либо получил не менее 3 % голосов избирателей или если список кандидатов был допущен к распределению мандатов в законодательном органе хотя бы одного субъекта Российской Федерации.

Выдвижение кандидатов в депутаты в одномандатных избирательных округах осуществляется на съезде политической партии с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат. Политическая партия вправе выдвинуть по одномандатному избирательному округу только одного кандидата. В список кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии.

Кандидатам, выдвинутым политической партией, как и самовыдвиженцам необходимо собрать не менее 3 % подписей избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе

менее 100 тыс. избирателей – не менее 3 тыс. подписей. При получении необходимой поддержки федерального списка кандидаты от партии в одномандатных округах регистрируются без сбора подписей.

Со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов начинается предвыборная агитация и прекращается в 00:00 по местному времени за сутки до дня голосования. проводится с 8:00 до 20:00 по местному времени. Если избирательная комиссия, организующая выборы, примет решение о проведении голосования в течение нескольких дней подряд, то в этом случае агитация прекращается в ноль часов по местному времени первого дня голосования.

Кандидат и избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц, достигших на день голосования возраста 18 лет. Предвыборная агитация может проводиться следующими методами: на каналах организаций телерадиовещания; в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях; посредством проведения агитационных публичных мероприятий; посредством выпуска и распространения, в том числе в информационных сетях, включая сеть «Интернет», печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами.

Каждый избиратель получает два избирательных различной формы, утверждаемой Центральной избирательной комиссией РФ. В избирательном бюллетене по федеральному избирательному округу расположены в порядке, определяемом по результатам жеребьевки, наименования политических партий, которыми выдвинуты зарегистрированные федеральные списки кандидатов в депутаты. Избирательный бюллетень по

одномандатному избирательному округу содержит в алфавитном порядке фамилии, имена и отчества всех зарегистрированных по конкретному избирательному округу кандидатов.

Избранным по одномандатному округу признается кандидат, который набрал наибольшее число голосов избирателей. По результатам выборов по федеральному избирательному округу к распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, получившие не менее 5 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Центральная избирательная комиссия РФ устанавливает общие результаты выборов депутатов Государственной Думы не позднее чем через две недели после дня голосования.

16.6 Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Внутреннее устройство Государственной Думы определяется Конституцией РФ (ст. 101) и Регламентом, принятым Постановлением Государственной Думы (раздел I).

Председатель Государственной Думы, его первые заместители и заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы. Количество заместителей Председателя определяет палата. Кандидатуры на должность Председателя Государственной Думы, его первых заместителей и заместителей предлагаются фракциями. Кандидат считается избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Для предварительной подготовки и рассмотрения вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. Его членами с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, его первые заместители, заместители и руководители фракций. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели или по их поручению представители комитетов Государственной Думы.

Депутаты входят в соответствующую фракцию – объединение всех депутатов, выдвигавшихся политической партией в составе федерального списка, допущенного к распределению депутатских мандатов, и всех депутатов, выдвигавшихся этой политической партией по одномандатным избирательным округам. Депутат вправе состоять только в одной фракции. В случае выхода из состава фракции полномочия депутата прекращаются.

В соответствии со ст. 101 (ч. 3) Конституции РФ Государственная Дума образует комитеты и комиссии. Комитеты образуются, как правило, на основе принципа пропорционального представительства фракций. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть менее 12 и более 35 депутатов. Каждый депутат, за исключением Председателя Государственной Думы, его заместителя и руководителей фракций, обязан состоять в одном из комитетов. В Государственной Думе образованы комитеты по государственному строительству и законодательству; по труду, социальной политике и делам ветеранов; по бюджету и налогам; по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям; по обороне; по безопасности и противодействию коррупции; по международным делам; по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и др.

Государственная Дума вправе создавать постоянные и временные комиссии. На основе принципа пропорционального представительства фракций в Государственной Думе образованы постоянные комиссии: Комиссия по Регламенту и обеспечению деятельности Государственной Думы; Комиссия по вопросам депутатской этики; Комиссия по обеспечению жилищных прав граждан; Комиссия по вопросам контроля за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, и мандатным вопросам.

К структурным подразделениям Государственной Думы относится также Аппарат Государственной Думы, создаваемый для осуществления правового, организационного, документационного, аналитического, информационного, финансового, материально-технического, социально-бытового обеспечения деятельности депутатов.

16.7 Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствии со ст. 103 Конституции РФ в компетенцию Государственной Думы входят следующие вопросы:

– утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;

– утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

– решение вопроса о доверии Правительству РФ;

– заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;

– заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;

– назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

В соответствии со ст.103.1 Государственная Дума может осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц.

Государственная Дума принимает федеральные законы (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ) по вопросам ведения России и совместного ведения России и субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72) и одобряет федеральные конституционные законы (ч. 2 ст.108). В Регламенте палаты закреплено, что Государственная Дума: рассматривает федеральный закон о ратификации, прекращении или приостановлении действия международного договора; принимает Регламент; рассматривает предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Государственная Дума может обращаться в Конституционный Суд РФ (ст.125):

- с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

– с ходатайствами по спорам о компетенции, в которых одной из сторон является Государственная Дума;

– с запросом о даче толкования Конституции РФ в случае обнаружившейся неопределенности в понимании положений Конституции РФ.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Государственная Дума назначает на должность 5 членов Центральной избирательной комиссии России

Актами Государственной Думы являются постановления, принимаемые по вопросам ее ведения большинством голосов от общего числа депутатов. Кроме того, в ст. 93 Регламента закреплено, что палата вправе принимать заявления и обращения, которые оформляются постановлением палаты.

16.8 Роспуск Государственной Думы

Конституция РФ устанавливает возможность роспуска Президентом РФ Государственной Думы, являющегося одним из элементов системы сдержек и противовесов, который можно рассматривать как применение конституционно-правовой санкции к Государственной Думе за принятие решения, с которым не может согласиться Президент РФ.

Конституция РФ в ст. 111, 112 и 117 закрепляет следующие основания для роспуска Государственной Думы:

1) трехкратное отклонение Государственной Думой кандидатур Председателя Правительства РФ, представленных Президентом РФ. В этом случае Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 4 ст. 111);

2) трехкратное отклонение Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, если более одной трети должностей членов Правительства РФ остаются вакантными. В этом случае Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы (ч. 4 ст. 112);

3) повторное в течение 3-х месяцев выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой. В этом случае Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу (ч. 3 ст. 117);

г) Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству РФ, Президент РФ в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае если Правительство РФ в течение трех месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии Правительству РФ откажет, Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117).

В целях обеспечения конституционного статуса Федерального Собрания как постоянно действующего органа на Президента РФ возлагается обязанность одновременно с роспуском Государственной Думы назначить и дату выборов, с тем чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Государственная Дума не может быть распущена:

– в течение года после ее избрания, если за это время она выразит недоверие Правительству РФ, а также в случае, если Председатель Правительства РФ поставил перед Государствен-

ной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, а Государственная Дума в доверии Правительству РФ отказала (ч. 3 ст. 109, ч. 3, 4 ст. 117);

– с момента выдвижения сю обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 4 ст. 109);

– в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения (ч. 5 ст. 109);

– в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5 ст. 109).

16.9 Конституционно-правовой статус сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы

Конституционно-правовой статус парламентариев определяется Конституцией РФ (ст. 97 и 98) и федеральным законом от 8 мая 1994 г. «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Срок полномочий сенатора Российской Федерации – представителя от субъекта РФ определяется со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении его полномочиями сенатора и прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа государственной власти субъекта РФ о наделении полномочиями нового сенатора – представителя от этого же органа государственной власти субъекта РФ.

Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей, осуществляющих полномочия сенаторов пожизненно, назначаются сроком на шесть лет (ч. 6 ст. 95).

Срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня его избрания депутатом и прекращается со дня

начала работы Государственной Думы нового созыва, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Формами деятельности сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы являются:

- участие в заседаниях соответственно Совета Федерации, Государственной Думы Совета Федерации; в совместных заседаниях палат Федерального Собрания РФ;

- участие в работе комитетов и комиссий палат; в работе согласительных, специальных и парламентских комиссий, создаваемых палатами парламента;

- участие в выполнении поручений соответствующих палат;

- участие в парламентских слушаниях;

- внесение законопроектов в Государственную Думу;

- внесение парламентского запроса, депутатского запроса;

- обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании палаты;

- обращение к должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан;

- в иные формы, предусмотренные регламентами палат.

Формой деятельности депутата Государственной Думы также является работа с избирателями, а депутата, входящего во фракцию в Государственной Думе, помимо этого участие в работе соответствующей фракции.

Важнейшей гарантией осуществления сенатором, депутатом Государственной Думы своих полномочий является их неприкосновенность в течение всего срока полномочий. Неприкосновенность распространяется также на занимаемые парламентариями жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку. Сенаторы и депутаты не могут без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания привлекаться к уголовной или

административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задерживаться, арестовываться, подвергаться обыску (кроме случаев задержания на месте преступления), личному досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей). Вопрос о лишении сенатора и депутата неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора РФ соответствующей палатой Федерального Собрания в соответствии ее регламентом. Отказ палаты дать согласие на лишение парламентария неприкосновенности является обстоятельством, исключаящим производство по делу и влекущим прекращение такого дела. Если палата Федерального Собрания не дает разрешения на возбуждение судебного производства в отношении парламентария, дело не может быть рассмотрено судом. Решение о прекращении дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств. Сенатор РФ, депутат Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания и другие действия, соответствующие статусу парламентария, в том числе по истечении срока их полномочий.

Федеральным законом установлен широкий круг социальных, финансовых и организационных гарантий деятельности сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте Федеральное Собрание РФ как представительный, законодательный и контрольный орган государственной власти.
2. Опишите порядок формирования Совета Федерации
3. Перечислите структурные органы Совета Федерации.
4. Раскройте содержание полномочий Совета Федерации.

5. Перечислите структурные органы Государственной Думы.
6. Охарактеризуйте порядок выборов депутатов Государственной Думы по мажоритарной системе.
7. Каков порядок выборов депутатов по пропорциональной системе?
8. Назовите полномочия Государственной Думы.
9. Каковы основания роспуска Государственной Думы.
10. Раскройте конституционно-правовой статус Сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

ГЛАВА 17. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

17.1 Понятие и стадии федерального законодательного процесса

Важнейшей функцией Федерального Собрания РФ является законодательная функция, которая заключается в разработке и принятии законов. В российском законодательстве отсутствует определение законодательного процесса. По мнению профессора С. А. Авакьяна, законодательный процесс можно определить «как совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства»¹. Ряд ученых-правоведов включают в данное понятие субъектов, участвующих в принятии законов, понимая под законодательным процессом упорядоченную деятельность «парламента и главы государства при возможном участии правительства и иных заинтересованных органов по созданию и принятию закона»². На основе различных подходов можно сформулировать следующее определение: *законодательный процесс – это урегулированная нормами конституционного права и осуществляемая в определенной последовательности деятельность по разработке, принятию и обнародованию законов. Субъектами законодательного процесса являются государственные органы и должностные лица, непосредственно участвующие в разработке, обсуждении и принятии законов.*

Законодательный процесс и полномочия его субъектов детально регламентированы нормами конституционного права. *Правовая основа* федерального законодательного процесса

¹ Авакьян С. А. Конституционное право России. В 2 т. Т II. М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 612.

² Виноградов В. А., Васильева С. В., Мазаев В. Д. Конституционное право РФ. М. : Юрайт, 2017. С. 139.

включает Конституцию РФ (ст. 104–108), Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Регламент Государственной Думы (Раздел III Законодательная процедура, главы 12–18) и Регламент Совета Федерации (ч. 2 Участие Совета Федерации в законодательной деятельности, главы 12–17), Постановления Конституционного Суда РФ (например, Постановления от 23 марта 1995 г. № 1-П «По делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации», от 12 апреля 1995 г. № 2-П «По делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции РФ», от 6 апреля 1998 г. № 11-П «О подтверждении обязанностей Президента РФ, предусмотренных частью 3 ст. 107 Конституции РФ»).

Законодательный процесс состоит из установленной законодательством совокупности стадий, функциональное назначение которых заключается в обеспечении последовательного и поэтапного выполнения организационных процедур, результатом которых является создание закона. Стадии законодательного процесса урегулированы нормами конституционного права таким образом, что только завершение процедурных действий одного этапа позволяет перейти к следующему.

Конституцией РФ и регламентами палат Федерального Собрания РФ предусмотрены следующие стадии законодательного процесса:

- 1) внесение законопроекта в Государственную Думу (осуществление права законодательной инициативы);
- 2) подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой;
- 3) рассмотрение законопроекта Государственной Думой, принятие закона;

4) одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо его отклонение;

4а) повторное рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации;

5) подписание закона Президентом РФ и его обнародование;

5а) повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации закона, отклоненного Президентом РФ.

Стадии 4а и 5а являются дополнительными, они не обязательны, но возможны.

17.2 Законодательная инициатива: понятие, субъекты, порядок реализации

Законодательная инициатива – это внесение в Государственную Думу уполномоченными органами и лицами законопроектов. Это могут быть проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, законопроекты о внесении изменений в действующие законы, либо о признании законов утратившими силу, а также поправки к рассматриваемым законопроектам. Законодательная инициатива реализуется только в форме внесения текста законопроекта.

Законопроекты в Государственную Думу вносят субъекты права законодательной инициативы, перечень которых установлен в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. На федеральном уровне правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Это право принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения, т. е. по вопросам, связанным с осуществлением судебной власти. Право законодательной инициативы порождает обязанность парламента начать рассмотрение внесенного законопроекта в соответствии с принятой процедурой.

Законопроект, вносимый на рассмотрение парламента, должен отвечать определенным требованиям. Необходимым условием внесения законопроекта является представление: а) пояснительной записки к законопроекту, объясняющей предмет законодательного регулирования, концепцию предлагаемого законопроекта и обоснование необходимости принятия закона; б) текста законопроекта с указанием субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект; в) перечня актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона; г) финансово-экономического обоснования, если реализация закона потребует материальных затрат; д) заключения Правительства РФ по законопроектам о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другим законопроектам, предусматривающим расходы, за счет федерального бюджета (ч. 3 ст. 104 Конституции РФ). От субъекта права законодательной инициативы могут быть затребованы и иные документы, названные в ст. 105 Регламента Государственной Думы.

Законопроекты по отдельным вопросам могут вносить только определенные субъекты права законодательной инициативы. Например, проект федерального закона о федеральном бюджете может быть внесен только Правительством РФ.

При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы — коллегиальным органом должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

В текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть включены положения о сроке и порядке вступления в силу закона, о признании утратившими силу

и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного закона.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу. Подготовленный к внесению в палату законопроект и материалы к нему направляются субъектом права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется, ему присваивается регистрационный номер и заводится электронная регистрационная карта, фиксирующая движение законопроекта.

17.3 Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания РФ

Подготовка законопроекта к рассмотрению Государственной Думой начинается с направления председателем Государственной Думы законопроекта и материалов к нему в комитет палаты в соответствии с вопросами его ведения (профильный комитет), который определяет соответствие законопроекта требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента. Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует положениям названных статей, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы для выполнения указанных требований. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу. После выполнения необходимых требований субъект права законодательной инициативы вправе вновь направить законопроект на имя Председателя Государственной Думы.

Если профильный комитет полагает, что законопроект соответствует требованиям Конституции РФ и Регламента, то по его предложению Совет Государственной Думы назначает один из комитетов Государственной Думы ответственным

по законопроекту, направляет его в комитеты, комиссии, во фракции, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство, в Счетную Палату, в Общественную Палату для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также включает законопроект в программу законопроектной работы палаты на текущую или очередную сессию.

С целью подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой, комитет, ответственный по законопроекту, может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы, представителей соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представителей государственных органов, организаций, экспертов и специалистов. Аппарат Государственной Думы, государственные органы, Общественная палата и другие организации, в соответствии со спецификой их деятельности могут проводить научную, правовую, лингвистическую и юридико-техническую экспертизы.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленным ст. 72 Конституции РФ, Совет Государственной Думы, не позднее, чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы направляет в законодательные и высшие исполнительные органы субъектов РФ для подготовки и представления у отзывов на законопроекты.

Подготовленный к рассмотрению в первом чтении законопроект направляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение палаты.

Рассмотрение законопроекта Государственной Думой осуществляется, как правило, в трех чтениях, если иное не предусмотрено законодательством или Регламентом палаты.

В ходе *первого чтения* обсуждается концепция законопроекта, дается оценка соответствия его основных положений Конституции РФ, его актуальности и практической значимо-

сти. Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы или его представителя и содоклада представителя ответственного комитета. Может быть отведено время для ответов на вопросы депутатов. Затем заслушиваются предложения и замечания фракций, депутатов, полномочных представителей Президента РФ и Правительства РФ в Государственной Думе, представителей законодательных органов субъектов РФ, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения Государственная Дума может: а) принять или одобрить законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок; б) принять закон, за исключением законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; в) отклонить законопроект. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

Второе чтение заключается в рассмотрении Государственной Думой поправок к законопроекту, принятому в первом чтении. Поправки вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, указанные в ст. 104 Конституции РФ. Решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, к проекту федерального конституционного закона – не менее чем $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов. Если при голосовании поправки к законопроекту не набрали необходимого числа голосов, они считаются отклоненными. По окончании голосования по поправкам законопроект рассматривается во втором чтении. Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

Если после повторного рассмотрения во втором чтении доработанного законопроекта предложение о его принятии не

набрало необходимого числа голосов, законопроект считается отклоненным и снимается с дальнейшего рассмотрения.

Подготовка к *третьему чтению* заключается в устранении ответственным комитетом внутренних противоречий законопроекта, возможными в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при втором чтении.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для его принятия в качестве закона. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом, либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей. В исключительных случаях по требованию фракций, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения. Если законопроект не принят в третьем чтении, он считается отклоненным.

В соответствии с ч. 2 ст. 105 и ч. 2 ст. 108 Конституции, решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Думы, а решение об одобрении федерального конституционного закона – большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов. Указанные решения оформляются соответствующими постановлениями палаты.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение 5 дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

17.4 Законодательный процесс в Совете Федерации Федерального Собрания РФ

Очередная стадия законодательного процесса – *одобрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона либо его отклонение*. Поступивший из Государственной Думы закон регистрируется и направляется всем сенаторам Российской Федерации. Вместе с принятым законом в Совет

Федерации направляются сопровождающие материалы: постановление Государственной Думы о принятии закона, стенограмма соответствующего заседания Государственной Думы и другие документы, представленные субъектом права законодательной инициативы при внесении законопроекта в Государственную Думу.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат не все принятые Государственной Думой федеральные законы. Законы, которые не подлежат обязательному рассмотрению, могут быть одобрены Советом Федерации как в активной форме – путем голосования, так и в пассивной форме (без обсуждения), такой закон считается одобренным, если в 14-дневный срок он не был рассмотрен Советом Федерации. Таким образом, не все федеральные законы рассматриваются Советом Федерации, но все проходят через эту палату.

В ст. 106 Конституции установлен перечень федеральных законов, подлежащих обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Это федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты государственной границы РФ, войны и мира.

Председатель Совета Федерации или по его поручению первый заместитель или заместитель Председателя Совета Федерации определяет комитет, ответственный за рассмотрение федерального закона. Сенаторы Российской Федерации вправе организовать обсуждение федерального закона в субъектах Российской Федерации и при наличии замечаний по федеральному закону направить их в ответственный комитет.

Если федеральный закон не входит в перечень обязательных к рассмотрению Советом Федерации, то ответственный комитет в своем заключении предлагает одно из следующих решений:

а) рекомендовать Совету Федерации не рассматривать на своем заседании принятый Государственной Думой федеральный закон и направить его Президенту РФ;

б) рекомендовать рассмотреть принятый Государственной Думой федеральный закон.

Если федеральный закон подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации, то в своем заключении ответственный комитет рекомендует принять одно из следующих решений:

а) одобрить федеральный закон, принятый Государственной Думой;

б) отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой, изложив в заключении мотивы, по которым комитет считает необходимым отклонить закон.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него согласно ч. 4 ст. 105 Конституции проголосовало более половины от общего числа членов палаты, либо если он в течение 14 дней не был рассмотрен Советом Федерации.

Федеральный конституционный закон не может быть одобрен Советом Федерации без обсуждения, его рассмотрение не ограничено 14-дневным сроком. Регламент предусматривает, что рассмотрение федерального конституционного закона может быть перенесено на следующее заседание Совета Федерации и в этом случае оно должно быть завершено на очередном заседании принятием решения об одобрении или отклонении данного закона.

Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее $3/4$ голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации.

Принятый федеральный закон вместе с постановлением Совета Федерации в течение пяти дней направляется Председателем палаты Президенту РФ для подписания и официального опубликования. Что касается принятого Государственной

Думой федерального закона, не относящегося к обязательно рассматриваемым в Совете Федерации и не рассмотренного в четырнадцатидневный срок, то на пятнадцатый день со дня поступления из Государственной Думы он также направляется для подписания Президенту РФ, о чем уведомляется Государственная Дума.

Совет Федерации может отклонить федеральный закон, принятый Государственной Думой. В этом случае законодательный процесс продолжает дополнительная стадия – *повторное рассмотрение Государственной Думой закона, отклоненного Советом Федерации.*

Принимая решение об отклонении закона, Совет Федерации выносит постановление, где может содержаться перечень разделов, глав, статей, по которым необходимо преодолеть разногласия с Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии.

Постановление Совета Федерации об отклонении принятого Государственной Думой федерального закона вместе с федеральным законом в пятидневный срок направляется в Государственную Думу. Ответственный комитет может предложить Государственной Думе одно из следующих решений:

а) снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отклонением его Советом Федерации;

б) создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших разногласий;

в) принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Из названных трех предложений на практике чаще применяется вариант, заключающийся в создании согласительной комиссии. Согласительная комиссия, состоящая из депутатий от Государственной Думы и от Совета Федерации, рассматривает

положения федерального закона, по которым возникли разногласия между палатами и вырабатывает согласованные предложения. Решения согласительной комиссии принимаются раздельным голосованием депутатов.

Федеральный закон в редакции согласительной комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае Совет Федерации своим постановлением одобряет новую редакцию закона. Если федеральный закон в редакции согласительной комиссии не получил необходимого числа голосов, то на голосование палаты ставится вопрос о принятии федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Если предложение о принятии федерального закона, отклоненного Советом Федерации, в ранее принятой Государственной Думой редакции не набрало не менее двух третей голосов от общего числа депутатов, то федеральный закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит.

В случае отклонения Советом Федерации федерального конституционного закона, он также может быть повторно рассмотрен Государственной Думой. Однако в отношении федерального конституционного закона Государственная Дума не может преодолеть возражения Совета Федерации повторным голосованием.

Согласно ч. 1 ст. 107 Конституции принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

17.5 Участие Президента РФ в законодательном процессе

Заключительная стадия законодательного процесса – *подписание закона Президентом РФ и его обнародование.*

Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Советом Федерации Президенту РФ для подписания и обнародования независимо от того, одобрен этот закон данной

палатой путем голосования или без рассмотрения. Федеральный закон направляется для подписания Президенту РФ Государственной Думой только в случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации и повторном голосовании, если его поддержали не менее двух третей от общего числа депутатов (ч. 5 ст. 105 Конституции РФ). Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его в течение 7 дней после дня подписания. Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста закона в «Парламентской газете», «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Федеральный конституционный и федеральный закон вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

В Конституции устанавливается так называемое право вето (от лат. *veto* «запрещаю») Президента РФ и определяется срок, в рамках которого может быть реализовано это право. Согласно ч. 3 ст. 107 Президент в течение 14 дней с момента поступления федерального закона вправе отклонить его, однако Государственная Дума и Совет Федерации могут преодолеть вето, если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. Преодоление парламентом наложенного Президентом вето на федеральный закон порождает для главы государства безусловную обязанность подписать закон в течение семи дней и обнародовать его.

Если Президент РФ в течение указанного срока обратится в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального закона, срок для подписания такого

закона приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционного Суда РФ. Если Конституционный Суд подтвердит конституционность федерального закона, Президент подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения Конституционным Судом соответствующего решения. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания.

В отношении федерального конституционного закона у Президента РФ нет права вето. В соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом и обнародованию. В случае обращения Президента в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности федерального конституционного закона, срок для его подписания приостанавливается на время рассмотрения запроса. Если Конституционный Суд РФ примет решение о конституционности федерального конституционного закона, Президент РФ подписывает его в трехдневный срок с момента принятия решения Конституционного Суда. Если Конституционный Суд не подтвердит конституционности федерального закона, Президент возвращает его в Государственную Думу без подписания.

В случае вето главы государства законодательный процесс дополняется еще одной стадией *повторное рассмотрение Государственной Думой и Советом Федерации закона, отклоненного Президентом РФ*.

Порядок повторного рассмотрения Государственной Думой федерального закона, отклоненного Президентом РФ, установлен в гл. 15 Регламента Государственной Думы (ст. 133–135.3).

Рассмотрев мотивы решения Президента РФ об отклонении федерального закона, ответственный комитет Государ-

ственной Думы вносит на рассмотрение палаты проект постановления, в котором может предложить одно из следующих решений:

а) согласиться с решением Президента об отклонении федерального закона и снять его с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой;

б) принять федеральный закон в редакции Президента;

в) создать по предложению либо с предварительного согласия Президента специальную комиссию для выработки согласованного текста федерального закона с учетом предложений Президента;

г) одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Президентом РФ, начинается с выступления его представителя. Затем выступает представитель ответственного комитета и по предложению ответственного комитета принимается одно из перечисленных решений.

Постановление Государственной Думы о согласии с решением Президента РФ об отклонении федерального закона и снятии его с дальнейшего рассмотрения принимается большинством голосов от общего числа депутатов.

Решение о принятии федерального закона в редакции Президента РФ принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный закон в редакции Президента РФ в течение пяти дней направляется в Совет Федерации и рассматривается Советом Федерации как вновь принятый.

Федеральный закон в редакции специальной комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы (Советом Федерации этот закон рассматривается как вновь принятый).

В случае отклонения федерального закона в редакции специальной комиссии на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой редакции.

Решение об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и не менее двух третей голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации. После повторного одобрения Государственной Думой и Советом Федерации отклоненного закона Президент РФ обязан подписать его в течение семи дней и обнародовать.

Предложения о подписании принятого палатами закона или об его отклонении готовятся в Государственно-правовом управлении Президента РФ, которое является подразделением Администрации Президента РФ.

Контрольные вопросы

1. Сформулируйте понятие законодательного процесса.
2. Назовите стадии законодательного процесса.
3. Какие субъекты обладают правом законодательной инициативы?
4. Раскройте порядок рассмотрения и принятия ФКЗ и ФЗ Государственной Думой.
5. В каком случае закон считается одобренным Советом Федерации?
6. Каков порядок повторного рассмотрения Государственной Думой и Советом Федерации закона, отклоненного Президентом РФ?
7. Раскройте порядок подписания и обнародования закона Президентом РФ.

ГЛАВА 18. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18.1 Конституционные основы деятельности Правительства РФ

Высшим органом исполнительной власти, возглавляющим всю систему исполнительной власти в Российской Федерации является Правительство РФ. Согласно ч. 1 ст. 110 исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в России, которую в соответствии с ч. 2 ст. 77 образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации, а также в рамках полномочий Российской Федерации по совместным предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (ч. 3 ст. 110 Конституции РФ).

Правительство Российской Федерации можно определить как высший исполнительный орган государственной власти, возглавляющий единую систему исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий организационную и управленческую деятельность, направленную на исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров и осуществляющий контроль над их исполнением.

Правительство РФ является коллегиальным органом. Это означает, что свои полномочия Правительство осуществляет посредством совместной выработки и утверждения решений лицами, входящими в его состав.

Правовой основой деятельности Правительства РФ является Конституция РФ (глава 6), Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральные законы, указы Президента РФ.

Конституционно-правовой статусе Правительства РФ складывается из совокупности конституционных норм, закрепляющих его положение в системе органов государственной власти и регулирующих порядок формирования, срок полномочий, компетенцию и отставку Правительства.

Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами законности; народовластия; разделения властей; ответственности; гласности; обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

18.2 Состав и порядок формирования Правительства РФ

В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Конституция РФ не определяет количественный состав Правительства РФ. Он зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти.

Членом Правительства может быть гражданин России, достигший 30-летнего возраста, который не имеет гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего проживание на территории иностранного государства.

Согласно ст. 113 Конституции РФ Председатель Правительства РФ организует работу Правительства РФ и несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство полномочий.

Формирование Правительства определяется ст. 11 и 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения Государственной Думой. В ст. 111 установлены не только случаи, когда Президент обязан начать процедуру формирования Правительства, но и сроки

представления кандидатуры Председателя Правительства в Государственную Думу:

- не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента;

- не позднее двухнедельного срока после отставки Правительства;

- в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой;

- в течение недели со дня освобождения Президентом РФ от должности либо отставки Председателя Правительства РФ.

Государственная Дума рассматривает представленную кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения. Регламент Государственной Думы устанавливает определенный порядок рассмотрения этого вопроса. Кандидат на должность Председателя Правительства докладывает Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства, отвечает на вопросы депутатов. Решение об утверждении Председателя Правительства считается принятым, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов. В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Президент в течение недели вносит на утверждение палаты новую кандидатуру. В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства. В такой ситуации Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

В соответствии со ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства освобожден от должности Президентом.

Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности). Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом РФ.

В случае трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства. Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением федеральных министров, указанных в п. д1 ст. 83) остаются вакантными, Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Согласно п. д1 ст. 83 федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности Президент назначает после консультации с Советом Федерации.

18.3 Компетенция Правительства РФ

Перечень полномочий Правительства РФ содержится в ст. 114 Конституции РФ и является открытым. Полномочия Правительства конкретизируются в ФКЗ «О Правительстве

Российской Федерации», в федеральных законах и указах Президента.

Согласно ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:

- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

- представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

- обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- обеспечивает проведение в РФ единой социальной ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

- обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;

- обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни;

- осуществляет управление федеральной собственностью;

- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

– осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

– осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

– содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

– обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

– осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

– создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

– осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в ст.14–26 развивает конституционные положения, перечисляет полномочия Правительства в сферах социального обеспечения; защиты семьи и детства; здравоохранения; трудовых отношений; экономики; бюджетной; финансовой, и денежно-кредитной политики; взаимодействия с институтами гражданского общества; науки, образования и культуры; охраны окружающей среды и природопользования; обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью; обеспечения обороны страны и безопасности государства; внешней политики и международных отношений; законодательной деятельности.

Помимо полномочий в конкретных сферах ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет и общие полномочия Правительства, к которым относятся: организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществление взаимодействия органов публичной власти и координация их деятельности в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, координирование и контроль деятельности органов исполнительной власти, устранение разногласий между ними; участие в установлении единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования; обеспечение реализации национальных целей, национальных проектов, формирование федеральных целевых программ, государственных программ и общенациональных планов действий, обеспечение их реализации; реализация права законодательной инициативы (ст. 13).

Правительство РФ вправе делегировать осуществление части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, если эти полномочия не отнесены законодательством к исключительным полномочиям Правительства РФ; по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ передавать им осуществление части своих полномочий или принимать осуществление части их полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Правительство РФ издает *постановления и распоряжения*, обеспечивает их исполнение. Конституция устанавливает обязательность исполнения постановлений и распоряжений Правительства на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» постановления и распоряжения Прави-

тельства РФ в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации и на официальном интернет-портале правовой информации. Акты Правительства РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента, что позволяет говорить о контрольных полномочиях Президента в отношении Правительства.

18.4 Отставка Правительства РФ

Правительство РФ действует в пределах срока полномочий Президента РФ и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ.

Конституция РФ предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий Правительства в результате его отставки. Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст. 117 Конституции РФ:

1) Правительство может по собственному решению, принятому коллегиально, подать в отставку. Отставка Правительства принимается или отклоняется Президентом (ч. 1 ст. 117);

2) Президент может по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства (ч. 2 ст. 117); Основания для принятия Президентом РФ такого решения законодательно не закреплены. Президент РФ вправе отправить в отставку как Правительство РФ в целом, так и отдельных его членов.

3) Государственная Дума может выразить недоверие Правительству. Постановление о недоверии Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. Если Государственная Дума в течение 3 месяцев повторно выразит недоверие Правительству, Президент РФ обязан объявить об отставке Правительства РФ либо распустить Государственную Думу с назначением новых выборов (ч. 3 ст. 117);

4) Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Если Государственная Дума в доверии отказывается, то Президент в течение семи дней вправе принять решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы. Если Правительство в течение 3 месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума в доверии откажет, Президент РФ обязан принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117).

В соответствии с ч. 6 ст. 117 Конституции РФ Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству РФ, а Председатель Правительства не может ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству в следующих случаях:

– в течение года после избрания Государственной Думы (ч. 3 ст. 109);

– с момента выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации (ч. 4 ст. 109);

– в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ (ч. 5 ст. 109);

– в течение года после назначения Председателя Правительства РФ, последовавшего в след за трехкратным отклонением

Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства (ч. 6 ст. 117).

Помимо оснований отставки Правительства РФ ч. 4.1 ст. 117 Конституции РФ предусматривает возможность отставки отдельных членов Правительства. Председатель Правительства, Заместитель Председателя Правительства, федеральный министр вправе подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом.

В случае отставки или сложении полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. В случае освобождения от должности Президентом или отставки Председателя Правительства, Заместителя Председателя, федерального министра Президент вправе поручить этому лицу продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их исполнение на другое лицо до соответствующего назначения (ч. 5 ст. 117 Конституции РФ).

Контрольные вопросы

1. Приведите определение Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти в Российской Федерации.
2. Кто осуществляет общее руководство Правительством РФ?
3. Каков порядок формирования Правительства РФ?
4. Какие основные направления деятельности Правительства РФ?
5. Назовите полномочия Правительства.
6. Каковы основания и порядок прекращения полномочий Правительства?
7. Охарактеризуйте акты Правительства РФ.

ГЛАВА 19. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

19.1 Судебная система Российской Федерации

Согласно ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

В судебную систему входят федеральные суды и мировые судьи субъектов РФ.

К федеральным судам относятся:

– Конституционный Суд Российской Федерации;

– Верховный Суд Российской Федерации;

– кассационные суды общей юрисдикции, апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;

– арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по рассмотрению гражданских дел, разрешению экономических споров, уголовным, административным делам и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства

Суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав и свобод, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством рассматриваются другими судами; все уголовные дела; иные дела, отнесенные к их ведению.

Арбитражные суды в Российской Федерации осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»

19.2 Конституционные принципы правосудия

Конституционные принципы определяют как организацию, так и порядок деятельности судебной власти РФ. К ним относятся:

1. Осуществление правосудия только судом. Судебная власть в РФ принадлежит только судам, установленным на основе Конституции федеральным конституционным законом. Никакие другие органы государственной власти не вправе осуществлять правосудие, равно как не допускается создание чрезвычайных судов.

Именно благодаря данному принципу только суд вправе признавать от имени государства конкретное лицо виновным. В случае невиновности суд может вынести оправдательный приговор.

2. *Законность.* Данный принцип состоит в неукоснительном соблюдении Конституции РФ и законов, регламентирующих судопроизводство.

3. *Независимость судей и подчинение их только Конституции РФ и федеральному закону.*

Данный принцип означает, что судью решают дела на основе законодательства РФ, при исключении постороннего вмешательства. Это подразумевает, что в своей деятельности они никому не подчинены.

Необходимо подчеркнуть, что в России не могут приниматься нормативно правовые акты, отменяющие или умоляющие самостоятельность федеральных судов.

К гарантиям независимости судей относятся:

- несменяемость судей;
- особый порядок прекращения полномочий;
- неприкосновенность судей;
- финансирование судов производится только из федерального бюджета;
- особый порядок назначения на должность.

4. *Неприкосновенность.*

В соответствии со ст. 122 Конституции РФ судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, не иначе как в особом порядке, который установлен в федеральном законе.

Неприкосновенность судьи это гарантии, которые включают следующие элементы: 1) неприкосновенность личности; 2) неприкосновенность жилища (как личного так и служебных); 3) неприкосновенность транспортных средств; 4) неприкосновенность документов, багажа или иного имущества; 5) гарантированность тайной переписки и иной корреспонденции.

Стоит отметить, что судья, прекративший свои полномочия, не может быть привлечен к ответственности за принятое им судебное решение при осуществлении правосудия. Однако

есть исключения, так бывшего судью можно привлечь к ответственности если будет установлена его виновность в вынесении заведомого ложного решения.

5. Несменяемость судей.

Полномочия федеральных судей не ограничены определенным сроком, однако в законодательстве установлены ряд ограничений их полномочий. Так, полномочия могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей.

Совет Федерации по представлению Президента РФ может прекратить полномочия федерального судьи в случаях совершения ими проступка, порочившего честь и достоинства судьи. Совет Федерации Российской Федерации, а также судебная коллегия может отстранить от должности судей при наличии одного из оснований, перечисленных в ст. 14 ФЗ «О статусе судей в Российской Федерации».

6. Гласность судебного разбирательства.

В соответствии со ст. 123 Конституции РФ разбирательство дел во всех судах проводится открыто. Так же, суд может разрешить использовать фото, видео, аудио съемку открытого судебного заседания.

Необходимо подчеркнуть, что злоупотребление присутствующими лицами правом на присутствие в открытом судебном заседании является нарушением порядка в судебном заседании, и судья вправе применить меры воздействия, которые предусмотрены в Гражданско-процессуальном кодексе Российской Федерации.

Необходимо особо выделить, что российское законодательство устанавливает обстоятельства, когда судебный процесс может проходить в закрытом режиме. Например, в ч. 2 ст. 241 УПК РФ предусмотрен перечень таких разбирательств.

7. Состязательность и равноправие сторон:

Данный принцип означает, что все равны перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, а также других обстоятельств.

Законодательство также устанавливает право, обвиняемого на рассмотрение его дела судом присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Такой суд состоит из судьи и двенадцать присяжных заседателей. Коллегия присяжных решает вопрос факта, отвечая на три основных вопроса:

- доказано ли, что соответствующее деяние имело место;
- доказано ли, что это деяние совершил подсудимый;
- виновен ли подсудимый в совершении этого деяния.

Решение коллегии присяжных именуется вердиктом. Утвердительный вердикт коллегии присяжных дает основания судье решить вопрос о мере наказания, предусмотренной законом. При вынесения вердикта о полной невинности подсудимого, по распоряжению председательствующего, его в зале суда немедленно освобождают из-под стражи.

Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ» этот принцип сформулирован шире: участие граждан в осуществлении правосудия. В соответствии с ним граждане РФ имеют право участвовать в осуществлении правосудия не только в качестве присяжных, но и народных и арбитражных заседателей.

8. *Презумпция невинности* – каждый **обвиняемый** в **совершении** противоправного деяния считается невинным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в силу приговором суда. Стоит отметить, что обвиняемый не обязан доказывать свою невинность, это бремя лежит на правоохранительных органах.

Однако все это полностью актуально для уголовного законодательства. В административном праве есть исключения. Так, в ст. 1.5 кодекса об административных правонарушениях

указанно, что презумпция невиновности не распространяется на правонарушения в области дорожного движения, а также на некоторые нарушения при обращении с отходами и в области благоустройства.

Именно поэтому штрафы с видеокамер ГИБДД приходят владельцу автомобиля. Возможно, за рулем сидел не он, но доказать свою невиновность не получится – придется платить штраф.

Кроме того, существует недопустимость повторного осуждения за одного и тоже преступления. Так, уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное подлежит прекращению в отношении лица, у которого имеется вступивший в законную силу приговор по тому же обвинению.

9. Обвиняемый вправе не свидетельствовать против себя – в соответствии со ст. 51 Конституции РФ ни кто не обязан свидетельствовать против самого себя, своего супруга/супруги и близких родственников. Однако данную статью стоит применять лишь в тех случаях, когда:

– лицо понимает, что привлечение к ответственности не беспочвенно и имеет основания;

– когда нет определенной позиции по делу (например, обвиняемый не определился, стоит ли признавать вину, чтобы нацелиться на смягчение наказания, либо следует побороться за оправдательный приговор);

– когда подсудимые не доверяет следствию и нацелены на то, чтобы воспользоваться своими правами и опровергнуть обвинение в стадии судебного рассмотрения уголовного дела;

– когда обвиняемый не хочет, чтобы его позиция и версия событий стали известны до судебного разбирательства, что бы следствие не дополнило материалы дела доказательствами.

19.3 Конституционный Суд РФ: состав, порядок формирования, полномочия

В соответствии с ч. 1 ст. 125 и ч. 1 ст. 128 Конституции РФ Конституционный Суд РФ должен состоять из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ.

На основании ст. 9 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» порядок назначения на должность судьи Конституционного Суда начинается с внесения предложения Президенту РФ кандидатур. Такой инициативой обладают Совет Федерации, Государственная дума, Верховный суд, законодательные органы субъектов РФ и др. Иными словами, круг лиц и органов, которые могут проявить инициативу по этому вопросу, довольно велик.

Далее внесенное Президентом РФ представление должно быть рассмотрено Советом Федерации в четырнадцатидневный срок. Решение о назначении принимается на пленарных заседаниях Совета Федерации индивидуально по каждой предложенной кандидатуре путем выборов. Назначенным кандидат является тот, который наберет наибольшее число голосов от общего количества сенаторов Совета Федерации.

Лицо, которое назначается на должность, приводится к присяге Председателем Совета Федерации и после этого становится полноправным судьей Конституционного Суда РФ.

Конституционный Суд РФ обладает следующими полномочиями:

1. Конституционный Суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля в РФ, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого воздействия Конституции РФ на всей территории РФ. Это означает, что Конституционный Суд самый высший, и он решает вопросы права и не вмешивается в политику.

2. Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов РФ или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ.

3. Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции:

- между федеральными органами государственной власти,
- между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ,
- между высшими государственными органами субъектов РФ.

4. Конституционный Суд РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверяет:

а) жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» ч. 2 настоящей статьи, примененных к конкретному делу, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты.

По запросам судов проверяет конституционность законов и иных нормативных актов, указанных в пунктах «а» и «б» ч. 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.

5. Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ.

6. Конституционный Суд РФ по запросу Президента РФ проверяет конституционность проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ;

7. Конституционный Суд РФ по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ либо Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

8. Конституционный Суд РФ осуществляет иные полномочия, установленные конституционным законом.

19.4 Статус судей Конституционного Суда РФ

К судьям конституционного суда предъявляются особые требования:

1) иметь гражданство РФ (судьи должны постоянно проживать на территории России, не иметь гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство, также не должен иметь незаконных источников средств к существованию.);

2) достигший сорокалетнего возраста;

3) иметь признанную высокую квалификацию в области права (наличие ученой степени);

4) обладать безупречной репутацией (у судьи не должно судимости за преступление и иное другое правонарушение);

5) иметь высшее юридическое образование (судье необходимо закончить высшее учебное заведение юридического факультета, чтобы вершить правосудие);

6) стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет.

Судьи, вступающие в должность должны принять присягу.

Судья считается вступившим в должность с момента принесения им присяги, которая принимается в особой форме в виде клятвы.

Закон определяет занятия, которые являются несовместимыми с должностью судьи Конституционного Суда РФ, к ним относится:

1. Быть членом (депутатом) Совета Федерации, депутатом Государственной Думы, иных представительных органов, занимать либо сохранять за собой другие государственные или общественные должности, иметь частную практику, заниматься предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Например, преподавать в вузе, участвовать в аукционах и т. д.

2. 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 органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений. Судья имеет право заниматься политической деятельностью.

3. Судья Конституционного Суда РФ не вправе, выступая в печати, иных средствах массовой информации и перед любой аудиторией, публично высказывать свое мнение о вопросе, который может стать предметом рассмотрения в Конституционные Суды РФ, а также который изучается или принят к рассмотрению Конституционного Суда РФ, до принятия решения по этому вопросу. Иными словами, судья должен держать в тайне и не делиться с другими делами Конституционного Суда РФ.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ не имеет определенного срока. полномочия прекращаются в последний день месяца, когда ему исполняется 70 лет. После он прекращает свою деятельность как судья.

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются ввиду:

- 1) нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда РФ;
- 2) истечения срока полномочий судьи;
- 3) личного заявления в письменном виде судьи об отставке до истечения срока его полномочий;

- 4) утраты судьей гражданства Российской Федерации;
- 5) вынесенного в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу (если судья нарушит закон, он вынужден уйти со своей должности);
- 6) совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи;
- 7) продолжения судьей, несмотря на предупреждение со стороны Конституционного Суда Российской Федерации, занятий или совершения действий, несовместимых с его должностью;
- 8) признания судьи недееспособным решением суда, вступившим в законную силу (необходимо заключение врача о недееспособности судьи, тогда прекращается его деятельность);
- 9) признания судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу;
- 10) объявления судьи умершим решением суда, вступившим в законную силу. (если есть свидетельство о смерти, тогда деятельность судьи прекращается).

19.5 Конституционные основы деятельности Прокуратуры Российской Федерации

Прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Прокурорами могут быть граждане РФ, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Прокурорам запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности

в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Прокуроры субъектов РФ, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов РФ, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ.

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Полномочия и функции прокуратуры РФ регламентированы в ФЗ «О прокуратуре РФ». В целях обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав и свобод граждан, прокуратура РФ осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, субъектами осуществления общественного контроля, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;
- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными УПК РФ;
- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП и другими федеральными законами.

Контрольные вопросы

1. Приведите определение судебной власти.
2. Назовите структурные элементы судебной системы Российской Федерации.
3. Охарактеризуйте конституционные принципы правосудия. Каков порядок формирования Конституционного Суда РФ?
4. Назовите полномочия Конституционного Суда РФ.
5. Каков порядок назначения на должность прокуроров?

ГЛАВА 20. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

20.1 Система и принципы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Конституция Российской Федерации в ст. 5 закрепляет принципы федеративного устройства государства, среди которых можно выделить такие как единство системы государственной власти, а также разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Универсальный принцип любого демократического государства – принцип разделения властей – находит свое воплощение в ст. 10 Конституции Российской Федерации: государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Вопрос о том, кто осуществляет государственную власть в субъектах Российской Федерации, разъяснен в ст. 11 Конституции Российской Федерации: государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение же предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти

субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным¹ и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Статья 75 Конституции Российской Федерации добавляет в объем нормативных правовых актов, регулирующих разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и региональными органами государственной власти, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, причем, в данном случае, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. Если такое противоречие возникнет, то действует федеральный закон.

Часть 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации предоставляет право субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти. Однако эта система должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных

¹ Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»; Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

органов государственной власти, установленным федеральным законом.

Помимо Конституции Российской Федерации вопросы образования, формирования, деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочий и ответственности, порядка взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹, а также иными федеральными законами², конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Современное российское законодательство говорит о вхождении органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единую систему публичной власти, под которой понимается совокупность органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, осуществляющих взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

¹ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

² См., напр.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // *СЗ Российской Федерации*. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.

Российской законодатель установил, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации, являясь элементов единой системы публичной власти в Российской Федерации, осуществляют в конституционно установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность. Они также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности.

Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 3) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- 4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;
- 6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- 7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- 9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;

10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;

11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;

12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;

13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Нетрудно заметить, что Законом об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации аналогичные конституционные принципы были положены в основу деятельности органов государственной власти (в том числе законодательных и исполнительных) субъектов Российской Федерации.

В каждом субъекте Российской Федерации установлена система региональных органов государственной власти. Она представляет:

– законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;

– высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

– иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусматривает возможность участия федеральных органов исполнительной власти в формировании органов исполнительной

власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Данное участие предполагает в том числе и назначение на должность и (или) освобождение от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Если федеральные органы исполнительной власти участвуют в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также по предметам ведения субъектов Российской Федерации, то законодатель четко определяет перечень органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, формируемых с участием федеральных органов исполнительной власти: а) в сферах: образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, б) осуществляющих: региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости.

Такое участие осуществляется в форме:

– согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям;

– согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласование должно быть основано на порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

20.2 Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации

В каждом субъекте Российской Федерации в обязательном порядке формируется законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – законодательный орган). Он является постоянно действующим представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, причем он вправе осуществлять свои полномочия, если в состав указанного органа избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации устанавливаются наименование законодательного органа субъекта Российской Федерации, его структура. Однако такое наименование не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации устанавливает конкретное число депутатов законодательного органа. Количество депутатов федеральным законодателем ставится в жесткую зависимость от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Соответственно, установленное число депутатов должно составлять:

- не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тыс. чел.;
- не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн чел.;
- не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 млн до 2 млн чел.;
- не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 млн чел.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации формируется путем проведения выборов. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и обладающий пассивным избирательным правом.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепляет пятилетний срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации одного созыва.

К основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относятся:

- 1) принятие конституции субъекта Российской Федерации и поправки к ней (если самим субъектов не установлен иной порядок принятия конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней), принятие уставом субъекта Российской Федерации и поправки к нему;
- 2) обладание правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации;
- 3) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

4) заслушивание ежегодного отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;

5) заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

б) осуществление иных полномочий.

Основной формой деятельности законодательного органа субъекта Российской Федерации является заседание. Заседания являются открытыми, за исключением установленных законодательством случаев.

Заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от установленного числа депутатов. Заседание законодательного органа субъекта Российской Федерации проводится не реже одного раза в три месяца.

Принятие законодательным органом субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов имеет ряд особенностей. Так, конституция (устав) субъекта Российской Федерации, поправки к ней (к нему) принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Законы субъекта Российской Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено законодательством.

Принятые законодательным органом субъекта Российской Федерации законы, направляются для подписания и обнародования высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации отклонило закон субъекта Российской Федерации, то он может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации могут быть прекращены досрочно в случае:

- принятия законодательным органом субъекта Российской Федерации решения о досрочном прекращении его полномочий;

- вступления в силу решения соответственно верховного суда (суда) субъекта Российской Федерации о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

- роспуска законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Президент Российской Федерации своим указом вправе вынести предупреждение законодательному органу субъекта Российской Федерации. Такая ответственность наступает, если соответствующим судом установлено, что законодательным органом субъекта Российской Федерации приняты конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, а законодательный орган субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял мер по исполнению решения суда.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации может быть распущен Президентом Российской Федерации, если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

20.3 Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Упомянув об органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации, необходимо отметить, что законодателем устанавливается целая система таких органов. В нее входят:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации;
- иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепляют правило, согласно которому в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта РФ

Непосредственно саму систему и структуру исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (далее – высшее должностное лицо). Он же осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации.

Законом предусмотрено два способа избрания высшего должностного лица:

- избрание гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

– избрание депутатами законодательного органа субъекта Российской Федерации.

Срок полномочий высшего должностного лица составляет пять лет.

Предусмотрены следующие требования к кандидату на должность высшего должностного лица:

- наличие гражданства Российской Федерации;
- достижение возраста 30 лет;
- постоянное проживание в Российской Федерации;
- обладание пассивным избирательным правом;
- отсутствие гражданства (подданства) иностранного государства;
- отсутствие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В законе четко установлено наименование должности высшего должностного лица – «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Однако с учетом исторических, национальных и иных традиций соответствующего субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица. Однако такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации.

Законодатель устанавливает достаточно большой перечень ограничений и запретов, связанных с замещением должности высшего должностного лица. Так, например, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может быть одновременно депутатом Государственной Думы, сенатором Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы, муниципальные должности и должности му-

ниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

К основным полномочиям высшего должностного лица относятся:

- представляет субъект Российской Федерации;
- подписывает и обнародует законы субъекта Российской Федерации либо отклоняет их;
- формирует высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и принимает решение об его отставке;
- возглавляет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или назначает и освобождает от должности председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- определяет основные направления деятельности высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;
- вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации;
- осуществляет иные полномочия.

Высшее должностное лицо полномочно издавать указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации. Данные акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативным актам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Полномочия высшего должностного лица могут быть прекращены досрочно, в случае:

- его смерти;
- его отставки по собственному желанию;
- отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, а также в иных случаях, предусмотренных законом;
- отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации;
- признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В отношении должностного лица применяются следующие меры ответственности:

- предупреждение,
- выговор,
- временное отстранение от исполнения обязанностей,
- отрешение от должности.

Все эти меры ответственности применяет Президент Российской Федерации в установленных законом случаях. Например, Президент Российской Федерации вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей.

Решение Президента Российской Федерации о применении данных мер ответственности принимается в форме указа.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (далее – высший исполнительный орган) является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Он обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации и согласованную деятельность иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации.

Законодатель установил единственный вариант наименования высшего исполнительного органа – «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Однако с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может устанавливаться другое наименование высшего исполнительного органа.

Законодатель предоставил право высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации либо непосредственно возглавить высший исполнительный орган, либо учредить должность председателя данного органа.

Среди основных полномочий высшего исполнительного органа можно выделить следующий:

– участие в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

– осуществление мер по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- обеспечение разработки и осуществления мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия.

Высший исполнительный орган вправе принимать в пределах своих полномочий акты, обязательные к исполнению в субъекте Российской Федерации. Они не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Иные исполнительные органы субъекта РФ

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации формирует систему иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон не определяет наименование, структуру, полномочия иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Решение этого вопроса относится к ведению субъекта Российской Федерации. Например, Уставом Краснодарского края установлено, что система и структура исполнительных органов Краснодарского края определяется Губернатор Краснодарского края в соответствии с Уставом Краснодарского края¹, Губернатором Краснодарского края утверждена система и структура исполнительных органов Краснодарского края².

¹ Устав Краснодарского края (ред. от 07.11.2022) // СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Губернатора Краснодарского края от 1 декабря 2022 г. № 888 (ред. от 28.12.2023) «О системе и структуре исполнительных органов Краснодарского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 08.12.2022.

В систему иных органов исполнительной власти Краснодарского края входят министерства (например, Министерство курортов, туризма и олимпийского наследия Краснодарского края), департаменты (например, Департамент по регулированию контрактной системы Краснодарского края), Государственная жилищная инспекция Краснодарского края и Управление ЗАГС Краснодарского края.

Конституция Российской Федерации в ч. 2 ст. 77 определяет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, одним из элементов которой являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Образование такой системы базируется на решении вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Конституция Российской Федерации в ч. 2 и 3 ст. 78 допускает возможность передачи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществления части полномочий, которыми обладают федеральные органы исполнительной власти. Наоборот, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать осуществление части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти. Такая передача осуществления полномочий предполагает заключение соглашения между указанными органами.

Контрольные вопросы

1. В соответствии с какими принципами осуществляется деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации?

2. Какие органы составляют систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации?

3. Приведите определение законодательному органу субъекта Российской Федерации.

4. Назовите основные полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации.

5. В каких случаях досрочно прекращаются полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации?
6. Какие органы входят в систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации?
7. Охарактеризуйте способы избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.
8. Какие требования к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта РФ?
9. Назовите основные полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.
10. В каких случаях досрочно прекращаются полномочия высшего должностного лица субъекта РФ?
11. Раскройте конституционно-правовой статус высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 21. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

21.1 Понятие и общая характеристика местного самоуправления

Понятие «местное самоуправление» в учебной и научной литературе традиционно рассматривается, исходя из той или иной теории или совокупности теорий о местном самоуправлении. Выделяют общественную, хозяйственную, государственную, политическую и другие теории местного самоуправления¹.

В октябре 1985 г. государства – члены Совета Европы подписали Европейскую хартию местного самоуправления, в которой под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения². В этом определении можно выделить следующие ключевые моменты:

– наличие полномочий органов местного самоуправления по установлению правил, на основе которых регулируются публичные дела (большая их часть), а также по управлению ими;

¹ См., напр.: Муниципальное право России: учебник для бакалавриата / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 15; Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России : учебник / под ред. Н. В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юриспруденция, 2016. С. 58–68.

² Европейская хартия местного самоуправления. Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. // СЗ Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

- такая деятельность органов местного самоуправления ограничена рамками закона;
- органы местного самоуправления несут полную ответственность за такую деятельность;
- деятельность органов местного самоуправления должна осуществляться в интересах местного населения.

В Российской Федерации ратификация Европейской хартии местного самоуправления произошла в апреле 1998 г. путем принятия Федерального закона от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»¹.

Однако Россия с 16 марта 2022 г. перестала быть членом Совета Европы, куда вступила в 1996 г. В связи с этим прекращается действие в отношении Российской Федерации ряда международных договоров, среди которых Европейская хартия местного самоуправления².

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. На конституционном уровне (ст. 12 Конституции Российской Федерации) в России признается и гарантируется местное самоуправление, фиксируется его самостоятельность в пределах своих полномочий. Развивая конституционные положения о местном самоуправлении, заложенные в гл. 1 «Основы конституционного строя», Конституция Российской Федерации в гл. 8 «Местное самоуправление» дает определение местного самоуправления, выделяя его суть – это решение вопросов местного значения

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

² Федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 10. Ст. 1566.

(в том числе владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью). Решать данные вопросы правомочно население, причем самостоятельно.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления)¹, заложив очередную основу реформирования местного самоуправления, развивая положения Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, конкретизировал его содержание. Так, в ч. 2 ст. 1 в определении местного самоуправления появляются новые уточняющие формулировки: во-первых, обозначено, что местное самоуправление является одной из форм осуществления народом своей власти, во-вторых, решение вопросов местного значения возможно населением не только непосредственно, но и (или) через органы местного самоуправления, в-третьих, интересы населения положены в основу решения вопросов местного значения.

Осуществление гражданами местного самоуправления возможно с использованием разнообразных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации определяет, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

21.2 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Перечень форм прямого волеизъявления, которые могут быть использованы при осуществлении гражданами местного самоуправления, закреплён в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. Их составляют:

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан, в том числе, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования;
- правотворческая инициатива граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- староста сельского населённого пункта;
- публичные слушания, общественные обсуждения;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления;
- другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении.

21.3 Понятие и виды муниципальных образований

Конституция Российской Федерации закрепляет принцип территориальной организации местного самоуправления. Так, местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в муниципальных образованиях, виды которых устанавливаются Законом об общих принципах орга-

низации местного самоуправления. Закон определяет следующие разновидности муниципальных образований: 1) сельское поселение, 2) городское поселение, 3) муниципальный район, 4) муниципальный округ, 5) городской округ, 6) городской округ с внутригородским делением, 7) внутригородской район, 8) внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения. Соответственно, законодатель, определяя понятие муниципального образования, дает перечень их организационно-правовых форм: муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Такое разнообразие муниципальных образований связано, во-первых, с соответствующими видами населенных пунктов как территориальных образований либо иных территорий, входящих в состав того или иного муниципального образования (например, сельское поселение – это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), во-вторых, со своим набором вопросов местного значения (так, в границах муниципального района местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера), в-третьих, с возможностью осуществлять органами местного самоуправления отдельные государственные полномочия (например, органы местного самоуправления городского округа могут осуществлять отдельные государственные полномочия).

Общее правило гласит, что территория муниципального образования не может входить в состав территории другого муниципального образования. Исключение касается сельских и городских поселений, входящих в состав муниципального

района, а также внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением. При определении территории муниципальных образований обязательно учитываются исторические и иные местные традиции.

21.4 Органы и должностные лица местного самоуправления

Осуществление гражданами местного самоуправления возможно, в том числе через выборные и иные органы местного самоуправления. К органам местного самоуправления относятся избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В основу этой структуры должны быть положены общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленные Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Федеральный законодатель, устанавливая структуру органов местного самоуправления, во-первых, четко определяет ее элементы, во-вторых, оставляет перечень элементов данной структуры открытой и, в-третьих, говорит об обязательности наличия в структуре органов местного самоуправления ее отдельных элементов. Так, к органам местного самоуправления относятся:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольно-счетный орган муниципального образования;

– иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Причем, как правило, наличие представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) в структуре органов местного самоуправления является обязательным.

Важно отметить, что законодатель наделил избирательную комиссию муниципального образования статусом муниципального органа, а не органа местного самоуправления, подчеркнув при этом, что она не входит в структуру органов местного самоуправления.

Наименования так называемых «обязательных» органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Например, в Краснодарском крае устанавливаются следующие варианты наименования представительного органа муниципального образования: а) сельского (городского) поселения: совет, собрание; б) внутригородского района: совет, собрание; в) муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением: совет, дума, собрание¹.

Конституция Российской Федерации и Закон об общих принципах организации местного самоуправления закрепляют важное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это связано с наличием двух ветвей публичной власти – государственной власти и местного самоуправления.

¹ Статья 27 Закона Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ (ред. от 08.02.2024) «О местном самоуправлении в Краснодарском крае». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

Представительный орган муниципального образования.

Представительный орган таких видов муниципальных образований, как сельского и городского поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Если же численность жителей сельского или городского поселения составляет не более 100 чел., обладающих избирательным правом, то в таком случае представительный орган поселения не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граждан.

Достаточно интересно в законе прописана процедура формирования представительного органа муниципального района и городского округа с внутригородским делением. Такая специфика обусловлена тем, что в состав муниципального района, как уже было сказано, входят сельские и городские поселения, а, соответственно, в состав городского округа с внутригородским делением входят внутригородские районы, как самостоятельные муниципальные образования с наличием своих органов местного самоуправления. Так, представительный орган муниципального района: 1) может состоять из глав сельских и городских поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, 2) может избираться на муниципальных выборах. Представительный орган городского округа с внутригородским делением: 1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов, 2) может избираться на муниципальных выборах.

Численность депутатов представительного органа сельского и городского поселения, муниципального округа, городского округа определяется уставом муниципального образования, исходя из численности населения и требований Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

Такая численность не может быть менее: 7 чел. – при численности населения менее 1000 чел.; 10 чел. – при численности населения от 1000 до 10 000 чел.; 15 чел. – при численности населения от 10 000 до 30 000 чел.; 20 чел. – при численности населения от 30 000 до 100 000 чел.; 25 чел. – при численности населения от 100 000 до 500 000 чел.; 35 чел. – при численности населения свыше 500 000 чел.

Численность депутатов представительного органа местного самоуправления таких видов муниципальных образований, как муниципальный район, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения не зависит от численности населения. Она определяется Законом об общих принципах организации местного самоуправления, а также законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований.

Законом об общих принципах организации местного самоуправления закреплены вопросы, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования независимо от статуса муниципального образования. Например, принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, принятие иных нормативных правовых актов, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

Глава муниципального образования. Высшим должностным лицом муниципального образования является глава муниципального образования. Он наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает несколько вариантов процедуры замещения должности главы муниципального образования. Глава муниципального образования избирается:

- на муниципальных выборах;

- представительным органом муниципального образования из своего состава;
- представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;
- на сходе граждан в сельском (городском) поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан.

В зависимости от вариантов избрания глава муниципального образования либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию. Он не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации. Данное ограничение не распространяется на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования, за исключением случая избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Глава муниципального образования обладает следующими полномочиями:

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Среди разнообразных оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования можно выделить следующие, которые относятся к категории конституционной ответственности: удаление в отставку, отрешение от должности, отзыв избирателями. Полномочия глав муниципального района, муниципального округа, городского округа прекращаются досрочно также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Местная администрация. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Руководит местной администрацией ее глава на принципах единоначалия.

Главой местной администрации может быть либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на долж-

ность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Представительный орган муниципального образования утверждает структуру местной администрации по представлению ее главы. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Глава местной администрации также, как и глава муниципального образования может досрочно прекратить свои полномочия, в том числе и с наступлением конституционной ответственности.

Контрольно-счетный орган муниципального образования. Представительный орган муниципального образования вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования. Он необходим для осуществления внешнего муниципального финансового контроля, обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно. Его деятельность не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования.

Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹.

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об общих принципах организации и деятельности кон-

Контрольно-счетный орган муниципального образования может обладать правами юридического лица.

Среди основных полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования можно выделить следующие: контроль за исполнением местного бюджета, экспертиза проектов местного бюджета, внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета.

21.5 Муниципальная служба

Упоминая об органах и должностных лицах местного самоуправления, нельзя не отметить и вопрос о муниципальной службе. Ее правовое регулирование, включая требования к должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется Федеральным законом от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Именно муниципальное образование является нанимателем для муниципального служащего. Именно муниципальное образование является нанимателем для муниципального служащего. Представителем нанимателя (работодателем) может

контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 7. Ст. 903.

¹ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 23.03.2024) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // *СЗ Российской Федерации*. 2007. № 10. Ст. 1152.

быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

К должностям муниципальной службы относятся должности в органе местного самоуправления, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы: 1) высшие должности муниципальной службы; 2) главные должности муниципальной службы; 3) ведущие должности муниципальной службы; 4) старшие должности муниципальной службы; 5) младшие должности муниципальной службы.

Необходимо четко различать статус лица, замещающего должность муниципальной службы, и лица, замещающего муниципальную должность.

Так, лицо, замещающее должность муниципальной службы, является муниципальным служащим, на которого распространяются положения Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а лицо, замещающее муниципальную должность, муниципальным служащим не является. К последним, например, относится глава муници-

пального образования, депутат представительного органа муниципального образования, председатель контрольно-счетного органа муниципального образования и др.¹

21.6 Участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления

Конституция Российской Федерации закрепляет положение, согласно которому органы государственной власти (как федерального, так и регионального уровней) могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления. Указанный закон определил, что такое участие органов государственной власти и их должностных лиц допускается только в случаях и порядке, установленных его соответствующими статьями. Так, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в установленных ст. 75 Закона об общих принципах организации местного самоуправления случаях.

¹ См., напр.: Закон Краснодарского края от 8 июня 2007 г. № 1243-КЗ (ред. от 11.02.2020) «О Реестре муниципальных должностей и реестре должностей муниципальной службы в Краснодарском крае» // <http://www.consultant.ru/regbase>; Решение городской Думы Краснодара от 29 октября 2009 г. № 63 п. 7 (ред. от 25.02.2021) «О муниципальных должностях и лицах, замещающих муниципальные должности в муниципальном образовании город Краснодар» // <http://www.consultant.ru/regbase>.

21.7 Вопросы местного значения

При определении местного самоуправления законодатель подчеркивает важный аспект – это решение проблем местного значения.

Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Конституция Российской Федерации в ст. 132 дает определенный перечень вопросов местного значения, решаемый самостоятельно органами местного самоуправления. К таковым Конституция Российской Федерации относит управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, ввод местных налогов и сборов, решение иных вопросов местного значения, а также обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления классифицирует все вопросы местного самоуправления в зависимости от статуса муниципального образования. Так, существуют вопросы местного значения 1) городского, сельского поселения, 2) муниципального района, 3) муниципального, городского округа, 4) внутригородского района.

Законодатель в целях решения вопросов местного значения наделяет органы местного самоуправления рядом полномочий, такими как: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального зада-

ния бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и др.

Федеральный законодатель предусмотрел возможность оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов при решении вопросов местного значения. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утвержден Указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»¹. Постановлением Правительства РФ утвержден перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов². Такая деятельность оценивается по следующим показателям: экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления.

¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 11.06.2021) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 18. Ст. 2003.

² Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 (ред. от 30.06.2021) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 52. Ст. 7490.

21.8 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

На основании федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, причем такое наделение иными нормативными правовыми актами не допускается. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями возможно только при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Как правило, отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления тех муниципальных образований, которые имеют статус муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов.

В качестве примера наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями можно привести положения ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации. В данной статье закреплено, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов¹. Статья 6 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, в частности, относит органи-

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // СЗ Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

зацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления¹.

Конституция Российской Федерации относит органы местного самоуправления и органы государственной власти к единой системе публичной власти в Российской Федерации. Они осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

21.9 Конституционные гарантии осуществления местного самоуправления

Основной закон государства предоставляет конституционные гарантии местному самоуправлению в Российской Федерации. К ним относятся:

- право на судебную защиту;
- право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций;
- запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Контрольные вопросы

1. Приведите понятие термина «местное самоуправление».

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

2. Перечислите формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.
3. Перечислите виды (организационно-правовые формы) муниципальных образований.
4. Какие органы относятся к органам местного самоуправления?
5. Приведите понятие «муниципальная служба».
6. Термин «вопросы местного значения». Приведите примеры вопросов местного значения.
7. Могут ли органы местного самоуправления наделяться отдельными государственными полномочиями?
8. Перечислите конституционные гарантии осуществления местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе изложения материала учебника был сделан ряд значимых выводов относительно современного состояния и перспектив развития конституционного права.

Во-первых, конституционное право в целом является важнейшей системообразующей отраслью российского права. Имея свою специфику, оно отличается высокой степенью динамичности. Это подчеркнули поправки в Конституцию Российской Федерации, вступившие в силу 4 июля 2020 г.

Во-вторых, следует отметить, что изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации, направлены не только на усовершенствование механизма реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, но и на оптимизацию конституционно-правовых принципов организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, что нашло отражение в конституционном закреплении института публичной власти.

В-третьих, изучение системы прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в Российской Федерации показало, что законодательство закрепляет все новые государственные и правовые институты, нацеленные на создание эффективной системы юридических гарантий реализации прав и свобод. Ярким примером этого служат такие значимые институты как парламентский и общественный контроль.

В-четвертых, развитие конституционного законодательства демонстрирует важность института местного самоуправления, являющегося основой системы публичной власти на уровне муниципальных образований.

Таким образом, конституционное право является основной отраслью российского права и выступает в роли правового ориентира в развитии российского законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. – Загл. с экрана.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

3. Кодекс РФ об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.04.2024) // Российская газета. № 256. 31.12.2017. 2018 – № 103.

4. О референдуме Российской Федерации : федер. конституционный закон №5-ФКЗ от 28 июня 2004 г. (ред. от 30.12.2021) // Российская газета. – № 137-д. 2004. – 30 июня; 2017 – № 1.

5. О Правительстве Российской Федерации»: федер. конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061

6. О гражданстве Российской Федерации»: федер. закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.

7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. (ред. от 15.05.2024) // Парламентская газета. – № 106. – 2002. – 15 июня; 2018. – № 83.

8. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон № 19-ФЗ от 10 января 2003 г. (ред. от 14.11.2023) // Российская газета. – № 6. – 2003. – 16 января; 2017. – № 374.

9. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон № 20-ФЗ

от 22 февраля 2014 г. (ред. от 15.05.2024) // Российская газета. – № 45. – 2014. – 26 февраля; 2018 – № 30.

10. Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // СЗ РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

11. О политических партиях: федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

12. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 29.05.2024) // Российская газета. 1994. 12 мая; www.pravo.gov.ru

13. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; www.pravo.gov.ru.

14. О парламентском контроле : федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304. www.pravo.gov.ru

15. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (в ред. от 15.04.2025) // www.pravo.gov.ru

16. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

17. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2013. № 41-ФЗ (ред. от 10.07. 2023) // Российская газета. 2013. 10 апреля.

О Законодательном Собрании Краснодарского края: закон Краснодарского края от 28 июля 1995 г. № 10-КЗ // <http://www.consultant.ru/regbase>.

12. О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края : закон Краснодарского края от 21 августа 2007

г. № 1315-КЗ (с изм. и доп. от 21.11.2020) // Кубанские новости. – № 134. – 22 августа 2007 г.; 2018 – № 3788.

Монографии, исследования, статьи

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. В 2 т. Т. II / С. А. Авакьян. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 863 с.

2. Актуальные проблемы избирательного права : учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Б. С. Эбзеев, В. Н. Беленовский, Н. Д. Эриашвили [и др.] ; под ред. Б. С. Эбзеев, Е. Н. Хазов, А. Л. Миронов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 424 с. – ISBN 978-5-238-02890-3. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71139.html>.

3. Амельчаков О. И. Уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий / О. И. Амельчаков // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства Внутренних дел России. – 2017. – № 4 (83). – С. 23–28.

4. Андропова О. А. Право и политическая борьба: незаконные методы ведения избирательной кампании и способы борьбы с ними в законодательстве Российской Федерации / О. А. Андропова. – М., 2010.

5. Аристотель. Политика. В 4 т. / Аристотель; пер. с древнегреч; под общ. ред. А. И. Доватура. – М., 1983. – 830 с.

6. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М., 2018. – 767 с.

7. Биктагиров Р. Т. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства) / Р. Т. Биктагиров С. М. Шапиев. – М., 2003. – 240 с.

8. Берлявский Л. Г. Эволюция административной ответственности за избирательные правонарушения в российском законодательстве / Л. Г. Берлявский, Н. А. Тарабан // Административное право и процесс. – № 4. – 2016. – С. 28–31.

9. Бурашникова Н. А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве / Н. А. Бурашникова // Судья. – № 1. – 2018. – С. 47–53.

10. Ворванин Д. В. Регистрация, отказ, отмена регистрации кандидата на выборах в представительные (законодательные) органы местного самоуправления / Д. В. Ворванин // Вопросы современной юриспруденции : сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. № 8–9(59). – Новосибирск : СибАК, 2016. – С. 85–93.

11. Воробьев, Н. И. Избирательное право Российской Федерации : учеб. пособие / Н. И. Воробьев. – М. : Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2018. – 287 с. – ISBN 978-5-394-01273-0. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/75222.html>.

12. Геворков Р. В. Система ГАС «Выборы» как объект уголовно-правовой охраны / Р. В. Геворков // Закон и право. – 2019. – № 11. – С. 130–131.

13. Гетманская О. Ю. Предупреждение как мера процессуальной ответственности за нарушение избирательного законодательства / О. Ю. Гетманская // Российская юстиция. – 2019. – № 8. – С. 62–64.

14. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80 – 97.

15. Елин В. М. Уголовно-правовая защита информации в ГАС «Выборы» как развитие положений доктрины информационной безопасности / В. М. Елин // Правовые вопросы связи. – 2009. – № 2. – С. 17–21.

16. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. – Воронеж, 1980. – 159 с.

17. Игнатенко В. В. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов : монография / В. В. Игнатенко, Д. С. Рымарев. – Иркутск : Изби-

рательная комиссия Иркутской области : Институт законодательства и правовой информации, 2017. – 175 с. – ISBN 978-5-91106-041-1.

18. Игнатенко В. В., Старовойтова Е. И. Презумпция невиновности участников выборов при применении к ним мер конституционной ответственности / В. В. Игнатенко, Е. И. Старовойтова // Избирательное право. – 2017. – № 2 (36). – С. 2–11.

19. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. – М., 2012. – С. 583–589.

20. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник // М. С. Савченко, С.В. Безуглов, В.Н. Опарин [и др.] ; под общ. ред. М. С. Савченко. – Краснодар: КубГАУ, 2022. – 251 с. Режим доступа: URL: <https://edu.kubsau.ru/mod/resource/view.php?id=12410>

21. Капранова Ю. В. Взаимодействие избирательных комиссий с правоохранительными органами / Ю. В. Капранова // Юрист-Правоведь. – 2017. – № 3(82). – С. 152–158.

22. Кириенко Г.С. К вопросу об эволюции понимания сущности и значения термина «государственные органы»: конституционно-правовое исследование // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 22–27

23. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 347 с.

24. Комкова Г. Н. Конституционное право Российской Федерации : учебник / Г. Н. Комкова, Е. В. Колесников, М. А. Липчанская. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2019. – 369 с.

25. Конджакулян К. М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав (сравнительно-правовое исследование) / К. М. Конджакулян // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 62–64.

26. Кузьмин И. А. Юридическая ответственность и ее реализация : учеб. пособие / И. А. Кузьмин. – Иркутск : ИГУ, 2013. – 219 с.

27. Липинский Д. А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции / Д. А. Липинский // Журнал Российского права. – 2014. – № 6. – С. 37–51.

28. Люблинский П. И. Преступления против избирательного права / П. И. Люблинский. – СПб., 1906. – 231 с.

29. Лакехин М. А. Проблемы криминализации деяний, состоящих в незаконных выдаче и получения избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме (ст. 142.2 УК РФ): недопустимая реальность и научные пути решения / М. А. Лакехин // Уголовная юстиция. – 2019. – № 13. – С. 34–41.

30. Медведева Т. П. Правовой статус Совета Федерации в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2020. – № 3.

31. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1989. – 915 с.

32. Опарин В.Н., Кириченко Е. В. Проблемы российского федерализма: учебное пособие / В. Н. Опарин, Е. В. Кириченко. Краснодар: КубГАУ, 2020.

33. Познышев С. В. Особенная часть русского уголовного права. Сравнительный очерк важнейших отделов особенной части старого и нового уложений / С. В. Познышев. – М., 1912. – 499 с.

34. Провоторов Р. А. Развитие института ответственности за нарушение избирательных прав: исторический аспект / Р. А. Провоторов // Общество и право. – 2017. – № 4 (62). – С. 199–202.

35. Рассказов Л. П. Теория государства и права / Л. П. Рассказов. – 4-е изд. – М. : Инфра-М, РИОР, 2013. – 473 с.

36. Раянова Н. В. Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства / Н. В. Раянова // Наука XXI века. – 2017. – № 4. – С. 201–205.

37. Рымарев Д. С. Проблема доказывания вины лица при применении отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) за избирательно-правовые деликты / Д. С. Рымарев // Сибирский юридический вестник. – 2015. – № 1. – С. 43–50.

38. Савченко М. С., Жирова Е.Н. Парламентский контроль: понятие и назначение // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. – № 116. – С.593-605.

39. Савченко М. С. Правовые основы деятельности избирательных комиссий в российском государстве в дореволюционный и советский периоды : монография / М. С. Савченко, Д. В. Кудрякова. – Краснодар : КубГАУ, 2016. – 175 с.

40. Савченко М. С. Опарин В. Н. Становление и развитие дистанционного электронного голосования на выборах в Российской Федерации / М. С. Савченко, В. Н. Опарин // Власть Закона. – 2022. – № 2(50). –С. 75-83.

41. Савченко М.С., Опарин В. Н., Григорьева А. В. Проблемы правового регулирования многодневного голосования на выборах и референдумах // Власть Закона. – 2022. – № 1 (49). – С. 102-111.

42. Сенякин И. Н. Дисбаланс юридической ответственности (техничко-культурная детерминация и причины) // Юридическая техника. № 10. 2016. С. 274–281.

43. Солодовникова С. В. Проблемные аспекты квалификации преступления, предусмотренного ст. 141 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» / С. В. Солодовникова // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 205–213.

44. Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Общая часть (извлечения) / Н. С. Таганцев // Философия уголовного права / сост. Ю. В. Голик. – СПб., 2004. – С. 257–294.

45. Терещенко Н. Д. Судебная практика разрешения избирательных споров (на примере Краснодарского края) / Н. Д. Терещенко, И. В. Шапиро // Социально-гуманитарные знания. – 2018. – № 2. – С. 294–301.

46. Турищева Н. Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. – 2020. – № 9.

47. Турищева Н. Ю. Активное избирательное право: развитие форм реализации // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25. – №6.

48. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года / О. И. Чистяков. – М. : НКД «Зерцало-М», 2003. – 215 с.

49. Щербина И. С. Принуждение как способ воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий / И. С. Щербина // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 9. – С. 35–42.

Интернет-ресурсы

1. Официальный сайт Президента России <http://kremlin.ru/>
2. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ [http:// www.council.gov.ru](http://www.council.gov.ru)
3. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации <http://duma.gov.ru/>
4. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации <http://www.ksrf.ru/ru/Pages/default.aspx>
5. Официальный сайт Правительства РФ [http:// www.government.ru](http://www.government.ru)
6. Официальный сайт Счетной палаты РФ <https://ach.gov.ru/>
7. Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края <http://www.kubzsk.ru/>
8. Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru>.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА	4
1.1 Понятие и предмет конституционного права как отрасли права	4
1.2 Предмет конституционного права как отрасли права.....	6
1.3 Методы конституционно-правового регулирования	8
1.4 Система конституционного права как отрасли права	9
1.5 Место конституционного права в системе российского права	12
1.6 Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности, классификация.....	13
1.7 Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, классификация	17
1.8 Конституционно-правовая ответственность как особый вид юридической ответственности.....	20
1.9 Источники конституционного права как отрасли права: понятие, особенности, виды	23
1.10 Федеральные конституционные законы: понятие и особенности	24
1.11 Конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как источники конституционного права.....	27
ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	32
2.1 Понятие конституции.....	32
2.2 Сущность конституции	34
2.3 Понятие, сущность и основные черты Конституции России 1993 года.....	36
2.4 Юридические свойства Конституции России.....	39
2.5 Структура и содержание Конституции РФ.....	40
2.6 Порядок пересмотра Конституции РФ	43
2.7 Порядок принятия конституционных поправок	44
2.8 Особенности внесения изменений в статью 65 Конституции РФ.....	47

ГЛАВА 3. ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	51
3.1 Правовая охрана Конституции Российской Федерации: понятие и элементы	51
3.2 Конституционный контроль: понятие и виды	57
3.3 Система органов конституционного контроля в Российской Федерации и их компетенция	59
ГЛАВА 4. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	62
4.1 Основы конституционного строя: понятие, основные принципы, правовое закрепление	62
4.2 Конституционное закрепление формы российского государства.....	65
4.3 Конституционное закрепление сущностных признаков России как правового, суверенного, социального, светского государства.....	69
ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	74
5.1 Народовластие в Российской Федерации: понятие и формы	74
5.2 Референдум как форма прямой (непосредственной) демократии: понятие, виды, правовые основы проведения.....	78
5.3 Выборы как форма непосредственной демократии в Российской Федерации	81
5.4 Конституционно-правовой статус общественных объединений	83
5.5 Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации	86
ГЛАВА 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. 90	
6.1 Конституционно-правовой статус человека и гражданина: понятие, элементы и их правовое закрепление	90
6.2 Принципы правового положения человека и гражданина в Российской Федерации.....	92
6.3 Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ	98

6.4 Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев	100
ГЛАВА 7. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	102
7.1 Понятие и принципы гражданства	102
7.2 Основания и порядок приобретения гражданства РФ	104
7.3 Основания и порядок прекращения гражданства РФ.....	108
ГЛАВА 8. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	111
8.1 Конституционные права и свободы граждан РФ: понятие, признаки, виды.....	111
8.2 Конституционные обязанности граждан	124
8.3 Конституционные гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина в РФ.....	125
ГЛАВА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	130
9.1 Понятие и правовая природа федеративного устройства России.....	130
9.2 Принципы федеративного устройства России.....	134
9.3 Порядок изменения субъектного состава Российской Федерации.....	141
ГЛАВА 10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	156
10.1 Понятие конституционно-правового статуса Российской Федерации, его основные элементы	156
10.2 Характеристика основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации.....	157
ГЛАВА 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	173
11.1 Понятие и виды субъектов Российской Федерации. Элементы правового статуса субъектов Российской Федерации.....	173
11.2 Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения как субъектов Российской Федерации...	178

11.3 Конституционно-правовой статус республик в составе РФ как субъектов России.....	180
11.4 Конституционно-правовой статус автономной области и автономных округов как субъектов РФ	182
11.5 Административно территориальное устройство субъектов РФ: понятие, принципы, виды административно-территориальных единиц.....	183
ГЛАВА 12. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	188
12.1 Избирательное право: понятие и источники.....	188
12.2 Источники избирательного права.....	189
12.3 Принципы избирательного права	191
12.4 Избирательные цензы.....	194
12.5 Избирательная система в РФ: понятие и виды.....	195
ГЛАВА 13. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	198
13.1 Избирательный процесс: понятие и стадии	198
13.2 Избирательные комиссии: понятие, виды, порядок формирования, состав, полномочия.....	200
13.3 Регистрация избирателей, составление списков избирателей.....	202
13.4 Территориальные формирования по выборам: избирательные округа и избирательные участки	205
13.5 Способы и порядок выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов).....	209
13.6 Информационное обеспечение выборов.....	211
13.7 Порядок голосования и определения результатов выборов. Повторное голосование. Повторные выборы.....	214
ГЛАВА 14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	219
14.1 Понятие и признаки государственных органов и органов государственной власти.....	219
14.2 Система федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов.....	224

14.3 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации	232
ГЛАВА 15. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РФ	236
15.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России	236
15.2. Порядок выборов Президента Российской Федерации и вступление его в должность	238
15.3. Функции Президента Российской Федерации	251
15.4. Полномочия Президента Российской Федерации	252
15.5. Акты Президента Российской Федерации	255
15.6. Основания и порядок прекращения полномочий Президентом Российской Федерации	256
15.7. Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий	258
15.8. Государственные органы, обеспечивающие полномочия Президента Российской Федерации	259
ГЛАВА 16. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ..	262
16.1. Федеральное Собрание представительный и законодательный орган Российской Федерации	262
16.2. Состав и порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ	264
16.3. Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	268
16.4. Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	270
16.5. Порядок выборов Государственной Думы Федерального Собрания РФ	273
16.6. Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	276
16.7. Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	278
16.8. Роспуск Государственной Думы	280
16.9. Конституционно-правовой статус сенатора	

Российской Федерации и депутата Государственной Думы	282
ГЛАВА 17. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	286
17.1 Понятие и стадии федерального законодательного процесса.....	286
17.2 Законодательная инициатива: понятие, субъекты, порядок реализации	288
17.3 Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания РФ	290
17.4 Законодательный процесс в Совете Федерации Федерального Собрания РФ	293
17.5 Участие Президента РФ в законодательном процессе	297
ГЛАВА 18. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	302
18.1 Конституционные основы деятельности Правительства РФ	302
18.2 Состав и порядок формирования Правительства РФ.....	303
18.3 Компетенция Правительства РФ	305
18.4 Отставка Правительства РФ	309
ГЛАВА 19. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	312
19.1 Судебная система Российской Федерации	312
19.2 Конституционные принципы правосудия.....	313
19.3 Конституционный Суд РФ: состав, порядок формирования, полномочия	318
19.4 Статус судей Конституционного Суда РФ	320
19.5 Конституционные основы деятельности	
Прокуратуры Российской Федерации.....	322
ГЛАВА 20. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	325
20.1 Система и принципы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	325
20.2 Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации	331
20.3 Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.....	335

ГЛАВА 21. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	343
21.1 Понятие и общая характеристика местного самоуправления.....	343
21.2 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	346
21.3 Понятие и виды муниципальных образований.....	346
21.4 Органы и должностные лица местного самоуправления.....	348
21.5 Муниципальная служба.....	355
21.6 Участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления.....	357
21.7 Вопросы местного значения.....	358
21.8 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	360
21.9 Конституционные гарантии осуществления местного самоуправления.....	361
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	363
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	364

Учебное издание

Савченко Марина Станиславовна,
Безуглов Сергей Вячеславович,
Опарин Виталий Николаевич и др.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник

В авторской редакции
Макет обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 15.06.2024. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 23,8. Уч.-изд. л. – 17,3.
Тираж 500 экз. Заказ № – 50 экз.

Типография Кубанского государственного аграрного университета,
350044, г. Краснодар, ул. Калининна, 13