

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
аграрный университет имени И. Т. Трубилина»

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник

Под общей редакцией М. С. Савченко

Краснодар
КубГАУ
2021

УДК 342(075.8)

ББК 67.400

K65

Р е ц е н з е н т ы :

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

Н. В. Стус – д-р юр. наук, профессор кафедры
общетеоретических правовых дисциплин
Северо-Кавказского филиала

Российского государственного университета правосудия;

К о л л е к т и в а в т о р о в :

М. С. Савченко (главы 16, 17, 18), С.В. Безуглов (главы 1, 2, 12, 13),

В. Н. Опарин (главы 10, 14, 20, 21), В. Л. Рассказов (главы 7, 19),

В. В. Гончаров (главы 5, 9, 15), Е. В. Кириченко (главы 3, 4, 6, 8, 11).

K65 Конституционное право : учебник / М. С. Савченко, С. В. Безуглов, В. Н. Опарин, В. Л. Рассказов, В. В. Гончаров, Е. В. Кириченко; под общ. ред. М. С. Савченко. – Краснодар : КубГАУ, 2021. – 355 с.

ISBN 978-5-907474-03-1

В учебнике рассмотрены основы конституционного строя, конституционно-правовой статус человека и гражданина, особенности федеративного устройства, избирательной системы, механизма осуществления государственной власти и местного самоуправления, проанализированы тенденции развития конституционного законодательства и проблемы его реализации.

Предназначен для обучающихся по направлениям подготовки бакалавриата, специалитета, магистратуры, преподавателей вузов и всех, кто интересуется развитием российского конституционного права.

УДК 342(075.8)

ББК 67.400

© Коллектив авторов, 2021

© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени

И. Т. Трубилина», 2021

ISBN 978-5-907474-03-1

ВВЕДЕНИЕ

Стремительная глобализация мира создает потенциальные угрозы для существования и развития отдельных государств в части их независимости, территориальной целостности и государственного суверенитета. В связи этим все большую необходимость приобретает системная деятельность, направленная на совершенствование и развитие национального конституционного законодательства.

Российская Федерация как суверенное демократическое государства проводит политику постоянной оптимизации конституционного законодательства в целях наиболее полного закрепления, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, развития системы органов публичной власти в стране. Своевременная 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».

В материалах учебника учтены изменения Конституции РФ, внесенные Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», которые были одобрены в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

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, кон-

ституционного 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 2021 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: отрасль права, наука, учебная дисциплина.

Во-первых, конституционное право – это одна из фундаментальных отраслей российского права, занимающая ведущее место в правовой системе, представляющая собой систему конституционно-правовых норм, регулирующих конституционно-правовые отношения, в том числе основы организации государства, гражданского общества, правового положения личности.

Во-вторых, конституционное право – это одна отрасль научного знания, т. е. совокупность учений, теорий и отношений, которое оно регулирует.

В-третьих, конституционное право – это учебная дисциплина, изучаемая в юридических и некоторых неюридических вузах, позволяющая студентам получить знания в сфере общественных отношений, составляющих предмет конституционного права.

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».

В научных дискуссиях, сторонники «государственного права» часто отстаивают мнение, что это словосочетание поз-

воляет 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 действующего Основного закона России, 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 логически выпадают негосударственные институты (частной собственности, общественных объединений, семьи и др.).

Разные взгляды на значение рассматриваемых терминов проявляются также в определении их содержательного объема. Одни специалисты 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: «государственное (конституционное) право» или «конституционное (государственное) право». Какого-либо принципиального различия между указанными терминами современные ученые не выделяют.

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 достаточно большое количество научных работ, посвященных исследованию этого 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 коллизионное право; 4) организация и функционирование системы высших органов России: Президента России, Федерального Со-

брания 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 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 народовластия); 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 характерна дача предписания, необходимого (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 – характеризуется 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, содержащийся в норме права, использующем 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 выполнить 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 обусловливается взаимосвязью норм данной отрасли права, их объединением в различ-

ные 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 следующие подотрасли конституционного права: избирательное; муниципальное; прокурорский надзор. Л. П. Рассказов указывает на избирательное и парламентское право. Лишь некоторые авторы полностью структурируют все конституционно-правовые нормы на подотрасли, но в результате они получают наименования, соответствующие названиям конституционно-правовых институтов в работах других специалистов.

В юридической литературе принято выделять 4 критерия, обуславливающих разграничение институтов: 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 следующее: 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, т. е. 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 еди-

ными 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. Его ведущая роль 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. Не существует такой сферы жизни, которую бы оно не затрагивало. В отличие от него, другие отрасли права регулируют узкий круг общественных отношений. 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 рассматривать конституционное право не отраслью, а ядром правовой системы. Эти 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 собой систему правовых норм. В основе понятия конституционно-правовой нормы лежит общетеоретическая категория «норма права». Таким образом, под нормой конституционного права следует понимать общеобязательное, формально определенное, установленное или санкционированное государством правило поведения, обеспечиваемое в необходимых случаях силой государства, регулирующее общественные от-

ношения, 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 круг лиц); установление или санкционирование властным органом, народом; обеспечение реализации государственно-правовыми средствами (убеждение, поощрение, принуждение).

В то же время нормам конституционного права присущи особенности:

- нормы конституционного права регулируют наиболее важные, базовые общественные отношения;
- источники, в которых они содержатся, обладают высшей юридической силой;
- своеобразие видов: среди них большое количество общерегулятивных норм, которые не устанавливают конкретные права и обязанности участников отношений (нормы-принципы; нормы-дефиниции, раскрывающие значение какого-либо термина; нормы-задачи; нормы-декларации; нормы-символы);
- 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.);
- особый механизм реализации, заключающийся в возникновении в некоторых случаях правоотношений общего характера или правового состояния (составление в гражданстве, состояние субъектов в составе РФ), а также в необходимости издания актов, конкретизирующих положения Конституции;

- специфический характер субъектов, к которым обращаются конституционно-правовые нормы (народ, государство, глава государства, субъекты Федерации, нации, народности);
- тесная связь с нормами нравственности, проявлением чего является использование в нормах конституционного права нравственных категорий;
- 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 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: упражняющие 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, т. е. 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 обязанности 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, т. е. 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: физические лица: граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством, беженцы, вынужденные переселенцы, лица со специальной правоспособностью; публично-территориальные образования: Россия, субъекты РФ, муниципальные образования, административно-территориальные единицы; государственные органы и должностные лица; 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 их участников или то, по поводу чего эти отношения возникают, т. е. 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; суверенитет; 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 во 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 правонарушения; заключается в установлении для правонарушителя (претерпевании правонарушителем) отрицательных (неблагоприятных) последствий.

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

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

Субъектами конституционно-правовой ответственности могут быть: государство в целом, субъекты РФ, государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица, в том числе выборные; общественные и религиозные объединения; 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 должност-

ных лиц (глав) субъектов РФ; нормативные постановления правительства 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. Они принимаются по вопросам, предусмотренным в Конституции РФ, т. е. 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 развиваются 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 статьи 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 части 1 ст. 66 Конституции РФ говорится, что статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики, а в части 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 (представительным) органом республики; 3) специально созванным органом – конституционным собранием.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (с изм. и доп.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» устанавливает требование о принятии

тии конституций (уставов) субъектов РФ и внесении в них изменений и дополнений квалифицированным большинством депутатов законодательного (представительного) 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 дательное отражение процедура принятия, изменения и дополнения конституций (уставов) субъектов РФ находит отражение 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 консти-

туций (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, т. е. 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 намного шире и включает общественные отношения, связанные со следующими моментами: определением статуса субъекта РФ в части, неурегулированной 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 (представительных), 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; закреплением 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. № 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 достаточно большое количество 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 намного 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.

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Понятие конституции

Термин «конституция» (*constitutio* в переводе с латинского означает установление, учреждение, организация). Наряду с этим термином изначально применяется и второе 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, nominalnyy character, а если соответствует ей, то реальный или идеальный.

В юридической литературе употребляются также понятия конституции в материальном и формальном смысле. Чаще все-

го 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.

Таким образом, следует 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) это 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.

Это означает, что конституция является совокупностью 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, т. е. 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. Этот подход основывается 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 термина 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 России 1993 года

Конституция РФ – это Основной закон России, как совершенного 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 г., 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 г. не является таким. 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 г. имеет сущность, принципиально отличающуюся от всех предыдущих советских конституций. Однако конкретные оценки ученых относительно сущности Конституции РФ 1993 г. существенно расходятся. Конституцию РФ невозможно охарактеризовать только одним из традиционных подходов. В ней находят сочетание практически все основные теории социальной сущности конституции.

В качестве 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. Необходимо рассмотреть каждую ее черту.

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 главах 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 законотворчество может осуществлять только РФ, по каким РФ и субъекты РФ, а также обозначаются условия отношения 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 г. № 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 главы 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 Феде-

рации; 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 политico-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 главе 2, раскрываются права, свободы, обязанности личности, гарантии их реализации. Группе глав, посвященных органам власти, предшествует описание в главе 3 федеративного устройства России, а в завершении первого раздела Конституции России регламентирован механизм ее пересмотра и внесения поправок.

Учет социально-ценостных ориентиров иллюстрируется тем, что глава 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.

Политico-правовой фактор наглядно выражен в порядке расположения глав, посвященных органам власти. Открывает группу этих норм глава 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 (глава 5), Правительство Российской Федерации (глава 6) и суды РФ (глава 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 глава 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, глава 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, правильней было бы назвать главу 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 ее 1, 2 и 9 главах, результатом которого является принятие нового основополагающего закона страны.

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 пере-

смотре 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 глав 1, 2 и 9 Конституции РФ было поддержано тремя пятью голосами 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. Ч. 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 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «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 глав 3–8 Конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав. 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 глав 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 «Изменен (изменена) 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 членов данной палаты. 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 опубликовывает 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 принимается большинством от общего числа членов Совета Федерации. 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 Конституция РФ и 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 № 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 этим 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 части 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, ранее существовавшие 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.

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 части 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. Поэтому в указанном Постановлении Конституционный Суд РФ устранил существовавший пробел.

Конституционный Суд РФ отметил, что новое наименование субъекта РФ, по смыслу части 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 (части 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.

Кроме того, Конституционный Суд РФ 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 РФ.

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.

Задачей правовой охраны Конституции является обеспечение неизменности и стабильности основ конституционного строя и верховенства Конституции как основного закона государства.

В правовой охране Конституции принимают участие все органы государственной власти. Президент Российской Федерации выступает как ее гарант. 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 федераль-

¹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле» // СЗ РФ, 03.05.2013, № 19, ст. 2304.

ных 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 самостоятельно 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 рядом значительных полномочий, закрепленных в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации¹.

Конституционный суд разрешает дела о соответствии Конституции федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Фе-

¹ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ, 25.07.1994, № 13, ст. 1447.

дерации, Государственной Думы, Правительства, 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, а также не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Конституционный суд также проверяет конституционность указанных актов, 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.

Помимо этого, к правовой охране Конституции можно отнести и полномочия Конституционного суда по ее толкованию, проверке конституционности вопросов, выносимых на референдум, а также проверке конституционности проектов законов, т. е. их предварительном контроле. Особенно это актуально в контексте полномочия осуществлять проверку конституционности проектов законов Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Следует также отметить, что при необходимости дополнительным средством правовой охраны Конституции, доступным Кон-

ституционному суду Российской Федерации, выступает право выступать с законодательной инициативой по вопросам своего ведения.

Не только Конституционный суд, но вся судебная система вовлечена в правовую охрану Конституции. Существенная роль в этом вопросе также 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 суде. Согласно 1 ст. 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. На осуществление правовой охраны Конституции могут быть направлены следующие полномочия прокуратуры:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, 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 всеми указанными лицами;

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

– надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, судебными приставами, администрациями органов и учреждений, исполняющими наказание и применяющими назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

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. Законодательный орган государственной власти субъекта осуществляет контроль за соблюдением Конституции высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ наделяет его правом досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае издания этим должностным лицом актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения. Это эффективная мера, направленная на поддержание законности и охрану конституционного порядка.

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

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 деятельность компетентных государственных органов по проверке нормативных правовых актов на их соответствие нормам и принципам Конституции.

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.

Существует несколько оснований для классификации видов конституционного контроля.

По времени осуществления его можно подразделить на предварительный контроль, в ходе которого нормативный

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.

правовой акт проверяется до его вступления в законную силу, примерами такого контроля является рассмотренная ранее деятельность Министерства юстиции Российской Федерации, Федерального Собрания, Президента и последующий контроль, также называемый репрессивным, который осуществляется Конституционным судом и распространяется на вступившие в законную силу акты, противоречащие Конституции.

По форме конституционный контроль может быть абстрактным, то есть 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.

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 общебязательность и утрату актом, признанными неконституционным, юридической силы.

Наконец, 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 материальный, направленный 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, Федеральным Собранием, Правительством Российской Федерации и судами, включая конституционные и уставные суды субъектов Федерации. В настоящее время лишь в 16 регионах функционируют конституционные и уставные суды, Краснодарский край в их число не входит.

Конституционный контроль, осуществляемый не судебными органами, реализуется в процессе осуществления основных функций. Для этого указанные государственные органы могут создавать специальные вспомогательные органы и учреждения либо специализированные органы, подобные институту уполномоченных по правам человека. Так, в рамках Совета Федерации создан Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, одной из функций которого является заключение о соответствии законов Конституции и их согласованности с системой федерального законодательства.

Президент, являясь гарантом Конституции и всей системы конституционной законности, осуществляет контроль соответствия нормативных актов, издаваемых субъектами Федерации, Конституции и федеральному законодательству. Глава страны вправе приостанавливать действие актов, исходящих от органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это происходит, если они противоречат Конституции страны, федеральному законам, международным обязательствам Российской Федерации, а также в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения вопроса соответствующим судом.

Деятельность по конституционному контролю также осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации. К его полномочиям в этой области относится правовая экс-

пертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов и правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

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; внутригосударственные договоры (в федерациях и конфедерациях); акты судебных органов; акты и действия общественных объединений; индивидуальные правоприменительные акты и правоприменительная практика компетентных государственных органов и должностных лиц; международные договоры; а также действия должностных лиц в порядке их конституционной ответственности; организация и проведение референдумов и выборов; создание и деятельность политических партий и других общественных объединений.

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. Авакян, 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.

В любом случае 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 основы

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

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

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. 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. 1 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) социальное государство;
- 8) свобода экономической деятельности;
- 9) равная защита форм собственности;
- 10) разделение властей;
- 11) гарантированность местного самоуправления;
- 12) идеологический и политический плюрализм;
- 13) 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.

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.

Рассмотрим подробнее каждый из принципов, составляющих основы конституционного строя.

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

Одним из важнейших условий функционирования правового государства является всеобъемлемость и последовательность права. Законодательство должно охватывать все сферы жизни общества без исключения, быть внутренне непротиворечивым, без разнотечений.

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.

Необходимо учитывать, что соблюдение требования о равенстве перед законом означает не только отсутствие дискриминирующих ограничений и запретов, но и, напротив, создание привилегий и льгот, основанных на вышеперечисленных признаках.

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, своего муниципального образования, региона, государства в целом. Для этого необходим доступ к законодательству и 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. Но, 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 руководит исполнительной властью, и парламент может выразить недоверие правительству. При возникновении непреодолимого конфликта между органами исполнительной и законодательной власти одного уровня, либо между президентом и органом законодательной власти, законодательство предусматривает возможность роспуска законодательного органа.

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

Демократическим является государство, деятельность которого соответствует воле народа, общепризнанным правам и свободам человека и гражданина. Демократия – это комплексное понятие, включающее в себя не только организацию органов государства и характер их деятельности, но и взаимную ответственность личности и государства, а также условия, при которых они взаимнополезны. 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.

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 практические обязательно для эффективного управления.

Россия является федеративным государством, которое представляет собой сложное по внутренней структуре образование, состоящее из равноправных субъектов. В настоящее время страна 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 основами 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 РФ.

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 именно человека. Не только гражданина Российской Федерации, который входит в многонациональный народ, являющийся источником власти, но человека вообще, без привязки к гражданству или каким-то иным политико-правовым характеристикам. Обеспечивается это, в первую очередь, статьями главы 2 Конституции, которая содержит права и свободы человека и гражданина и гарантируется запретом на внесение поправок в ее содержание.

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 на основе. 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. Это достигается путем исполнения государством ряда функций, которые также называют направлениями социальной политики. В них входят: 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 «гунеядство», а государство проводит активную программу поддержки так называемого «малого бизнеса», т. е.

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 на ее осуществление гражданами. Ст. 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 конкуренции. Важным принципом также является признание и защита различных форм собственности, включая частную. Отдельно стоит обозначить и наличие частной собственности на землю.

Гарантированность местного самоуправления подразумевает, что в муниципальных образованиях население сможет самостоятельно решать вопросы местного значения, путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через органы местного самоуправления. Гарантии местного самоуправления закреплены в ст. 133 Конституции Российской Федерации и включают в себя право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций, а также запретом на ограничение конституционных прав местного самоуправления. Следует отметить следующий нюанс. Несмотря на то, что органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, законодатель дополнил ст. 132 Конституции Российской Федерации новой частью, которая объединяет органы государственной власти и органы местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации.

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).

Идеологический и политический плюрализм (многообразие) представляет собой свободное существование в политическом и информационном пространстве государства любых идеологических и политических течений, взглядов, концепций и идей, не направленных на насилиственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Его составными элементами является недопущение признания какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной, многопартийность, свобода и равенство общественных объединений перед законом.

ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1 Народовластие в Российской Федерации: понятие и формы

Согласно Конституции Российской Федерации, единственным источником власти в стране и носителем суверенитета является многонациональный народ России. При этом, сам Основной закон страны был принят гражданами Российской Федерации на всенародном референдуме 12.12.1993, что нашло свое отражение в его Преамбуле. Захват власти и присвоение властных полномочий запрещены в статье 3 Конституции России под угрозой преследования по закону. В связи с этим, представляется, что народовластие и участие общества в управлении делами государства выступают важнейшими конституционными принципами в Российской Федерации¹.

В научной и учебной российской и зарубежной литературе есть несколько точек зрения на определение понятия народовластия. Так, по мнению О. Е. Кутафина, под народовластием следует понимать принадлежность народу учредительной власти, используемой последним для решения базовых, кардинальных вопросов, в силу чего народ имеет право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые для се-

¹ См. более подробно, в частности: Гончаров В. В. Принцип народовластия в организации и деятельности исполнительной власти в России: современные проблемы и перспективы развития / В. В. Гончаров // Черные дыры в Российском законодательстве. 2010. № 1. С. 14–17; Гончаров В. В. Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти / В. В. Гончаров // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 4 (23). С. 27–31.

бя выбирает¹. В свою очередь, С. А. Авакьян трактует народовласть не только как принадлежность всей полноты общественной, государственной власти, а также власти местного самоуправления, народу, как его обладателю и источнику, и возможность осуществления народом власти непосредственно, либо через механизм создания специальных органов власти с намерением возложить на них осуществление многих властных функций, но и возможность контролировать тех, кому эти властные полномочия переданы². В. Е. Чиркин, исследуя феномен народовластия в последних своих работах, делал акцент на необходимость комплексного анализа экономических, социальных и политических форм и путей реализации власти народа, отмечая, что народовласть может проявляться и «посредством свержения народом авторитарных и тоталитарных режимов (революционные движения в арабских странах в 2011 году), в решении народом (корпусом избирателей) принципиальных вопросов путем прямого голосования, в господстве гуманистических идей в менталитете общества»³.

По нашему мнению, народовласть отличается сложной композиционной структурой,⁴ и следует отличать его понятие в более широком смысле (как социальное явление) и в более

¹ Кутафин, О. Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 7. Российский конституционализм: монография / О. Е. Кутафин. М. : Проспект, 2011. С. 196–199.

² Авакьян, С. А. Народовласть как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности / С. А. Авакьян // Российское государство и управление. – 2014. № 2. С. 4–5.

³ Чиркин В. Е. Народовласть и система органов публичной власти / В. Е. Чиркин // Российское государство и управление. 2014. № 2. С. 13–27.

⁴ См. более подробно, в частности: Гончаров В. В. Общественный контроль власти и композиционная структура народовластия / В. В. Гончаров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 1 (45). С. 20–25.

узком смысле (как конституционный принцип, закрепленный в Конституции Российской Федерации).

В качестве обязательных признаков народовластия как социального явления можно выделить следующие: а) наличие у народа страны суверенитета, носящего первичный характер, т. е. не зависящего от чьей бы то ни было воли, кроме воли самого народа (при этом, все прочие виды суверенитета, включая государственный, носит производный характер от народного суверенитета, т. е. их объем и содержание определяются волей народа); б) наличие у народа власти, т. е. в широком смысле – возможности определять направления развития общества и государства, в целом, преследующей в качестве главной цели их сохранение и развитие во благо всего народа страны; в) выработка народом в результате социальной практики организации и функционирования государственного механизма, а также институтов гражданского общества, системы форм реализации народом своей власти для достижения целей сохранения и развития общества и государства (как не предполагающих задействование специальных субъектов власти, действующих на постоянной основе – органов публичной власти и их должностных лиц, так и основанных на делегировании полномочий данным специальным субъектам власти).

В свою очередь, под народовластием как конституционным принципом, принято понимать, во-первых, наличие у многонационального народа России статуса единственного источника власти и носителя суверенитета, во-вторых, закрепленную в Конституции Российской Федерации и российском законодательстве возможность осуществления им данной власти непосредственно (через институты свободных выборов и референдумов), а также через систему органов публичной власти (федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления), в-третьих, безусловное право народа осуществлять контроль

за делегированными полномочиями вышеназванным органам публичной власти, а также их должностными лицами.

Народовластие осуществляется в виде прямой и опосредованных форм. При этом в Российской Федерации в отличие от зарубежных стран в Конституции страны и действующем законодательстве институированы не все формы прямой демократии. Так, наряду с институтами выбором и референдумов, в мировой политической и правовой практике в качестве форм непосредственной демократии использовались, в частности: институт народного обсуждения, при которых отдельные группы избирателей, проживающих на определенной части территории страны, могли вносить предложения в законодательные (представительные) органы публичной власти любого уровня предложения в части принятия каких-либо нормативно-правовых актов, а также внесения в них изменений и дополнений; институт народной инициативы, при которой вносимые народом (инициативными группами избирателей) предложения по принятию проектов нормативно-правовых актов органами публичной власти не могут быть проигнорированы последними; институт встречного предложения, когда инициативные группы избирателей могут подготавливать альтернативные проекты решений на проводимых референдумах, либо проекты нормативно-правовых актов, альтернативные тем, которые разработаны внутри органов публичной власти; императивные мандаты, посредством которых народ навязывает органам публичной власти путем голосования обязательные для рассмотрения наказы под угрозой отстранения, либо отрешения должностных лиц органов публичной власти от исполнения своих полномочий.

Опосредованное же осуществление народом своей власти через систему органов публичной власти предполагает делегирование властных полномочий избираемым народом непосредственно органам федеральной и региональной государственной власти, органам местного самоуправления, их долж-

ностным лицам, а также формируемым и назначаемым ими иным органам публичной власти и их должностных лицам, в своей совокупности и составляющих систему органов публичной власти.

Однако, прямая и опосредованная формы народовластия нуждаются в системе юридических гарантий, без закрепления которых в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве, существует угроза захвата власти и (или) незаконного ее удержания какими-либо органами публичной власти, а также их должностными лицами. Как справедливо отмечает в этой связи В. В. Комарова, это побуждает законодателя закреплять в Конституции страны и действующем законодательстве современные механизмы защиты воли народа¹. Более того, без наличия широко развитой системы юридических гарантий закрепления, реализации, охраны и защиты конституционного принципа народовластия, не исключена ситуация, когда делегированные полномочия будут осуществляться не в интересах всего народа либо его большей части, а в интересах отдельных социально-политических классов, групп населения (во вред интересам большинства населения страны).

Данная система юридических гарантий конституционного принципа народовластия представлена как основными (базовыми), так и дополнительными (факультативными) юридическими гарантиями. В числе основных (базовых) юридических гарантий можно выделить, например, закрепление народовластия в качестве основного конституционного принципа; запрет на захват власти и присвоение властных полномочий любыми органами власти, их должностными лицами под угрозой наказания; возможность народа осуществлять самозащиту народовластия; наличие института общественного

¹ Комарова, В. В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа / В. В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 15(3). С. 74–80.

контроля, представляющего собой деятельность многочисленных субъектов общественного контроля за деятельностью органов публичной власти, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. В свою очередь, среди дополнительных (факультативных) юридических гарантий можно выделить, в частности, обязанность государства защищать право народа на осуществление своей власти; наличие институтов государственной власти, направленных на обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан России, включая право на народовластие, например, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; право граждан на судебную защиту нарушенного права на народовластие, например, вследствие незаконного захвата власти, либо присвоения властных полномочий какими-либо органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами.

5.2 Выборы и референдум как формы непосредственной демократии в Российской Федерации

Институт выборов выступает в качестве важнейшей и наиболее распространенной формы непосредственной демократии в Российской Федерации. Кроме того, выборность органов публичной власти закреплена в качестве важнейшего принципа их организации и деятельности. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством народом непосредственно избираются (могут избираться¹) следующие органы государственной власти и местного самоуправления: 1) Президент Российской Федерации; 2) депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; 3) высшие должностные лица

¹ Главы администрации муниципальных образований (главы муниципальных образований).

субъекта Российской Федерации (руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); 4) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации; 5) главы администрации муниципальных образований (главы муниципальных образований); 6) депутаты представительных органов местного самоуправления.

Под выборами действующее законодательство, в частности, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», понимает форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица¹.

Выборы можно классифицировать по ряду оснований.

Так, в зависимости от того, какой уровень органов публичной власти формируется благодаря выборам, их можно классифицировать на федеральные, региональные и муниципальные. При этом федеральные, региональные и муниципальные выборы могут осуществляться как на всей территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, либо муниципального образования, так и на отдельной их части. Например, в случае выборов на территории одномандатного избирательного округа депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в случае выбытия депутата (смерти депутата, оставления им депутатского

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.

мандата, в частности, при переходе на другую работу, которую нельзя совмещать с исполнением обязанностей депутата Государственной Думы, либо лишения депутатского мандата вследствие применения к нему мер уголовной ответственности в соответствии со вступившим в законную силу приговором суда).

Выборы также можно дифференцировать (в зависимости от того, носят ли они очередной, либо неординарный характер) на очередные и внеочередные. Внеочередные выборы могут проходить в связи с тем, что данный орган публичной власти был распущен (отрешен от должности, отправлен в отставку) либо осуществил самороспуск (ушел в отставку по собственному желанию). Например, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации может быть распущена на основании положений Конституции Российской Федерации Президентом Российской Федерации в ряде случаев, связанных с выражением недоверия Правительству Российской Федерации, отказе ему в доверии, а также не утверждении кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, предложенной главой государства. Кроме того, депутаты Государственной Думы могут отказаться от депутатских мандатов полным составом, либо частичным (но при котором оставшихся депутатов недостаточно для осуществления деятельности Государственной Думы в соответствии с действующим законодательством). В свою очередь, Президент Российской Федерации может уйти в отставку, либо быть отрешен от должности главы государства вследствие состояния здоровья, либо совершения тяжкого преступления на основании положений Конституции Российской Федерации. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании статьи Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» могут быть досрочно прекращены в случае отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, либо в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, их полномочия прекращаются досрочно по иным основаниям, предусмотренным статьей 19 вышеназванного Федерального закона¹.

Кроме того, выборы можно классифицировать на основные, дополнительные, повторные. В частности, согласно пункту 5 ст. 71 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», 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 избранный на должность выборного должностного лица кандидат – полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица. Дополнительные выборы назначаются согласно ст. 71 вышеназванного Федерального закона в случае досрочного прекращения полномочий, например, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также представительного органа муниципального образования.

В свою очередь, референдум выступает еще одной чрезвычайно важной формой непосредственной демократии в Рос-

¹ Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

сийской Федерации. Под референдумом ст. 2 вышеназванного Федерального закона понимает форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Данный Федеральный закон выделяет несколько видов (уровней) референдумов в Российской Федерации: референдум Российской Федерации; референдум субъекта Российской Федерации; местный референдум. Правовую основу организации и проведения референдумов составляют: Конституция Российской Федерации; вышеназванный Федеральный закон; Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»; уставы субъектов Российской Федерации; региональные законы о референдумах (в частности, Закон Краснодарского края от 23.07.2003 «О референдумах в Краснодарском крае»); уставы муниципальных образований (в частности, в уставе муниципального образования город Краснодар правовому регулированию местного референдума посвящена ст. 12).

Представляется, что референдум, хотя и достаточно редко используется в Российской Федерации, выступает в качестве наиболее приближенной непосредственно к народу формы непосредственной демократии, так как, во-первых, на его рассмотрение выносятся вопросы, определяющие правовые вопросы организации и жизнедеятельности общества и государства (например, принятие Конституции Российской Федерации осуществлялось на всенародном референдуме); во-вторых, результаты референдума вступают в силу сразу (не требуется одобрение их какими-либо органами публичной власти, а также их должностными лицами); в-третьих, для референдума предусмотрен более высокий порог явки избирателей, при котором он признается состоявшимся, что придает ему большую легитимность.

5.3 Конституционно-правовой статус общественных объединений

Важную роль в практической реализации принципа народовластия в Российской Федерации имеет деятельность общественных объединений. Право людей, проживающих в России объединяться для защиты своих собственных интересов, включая право создавать профессиональные союзы, закрепляется ст. 30 Конституции Российской Федерации, которая также гарантирует свободу деятельности общественных объединений.

Основной закон России, закрепляя основы конституционно-правового статуса общественных объединений в Российской Федерации, устанавливает ряд их прав, обязанностей и запретов в их деятельности. В частности, ст. 13 Конституции гарантирует равенство общественных объединений перед законом, однако, запрещая создавать общественные объединения, чья деятельность носит антиобщественный и антигосударственный характер (например, если их цели и действия направлены на разжигание любых форм розни в обществе, создание вооруженных формирований, подрыв безопасности страны, нарушение ее целостности, насилиственное изменение основ конституционного строя). При этом, любые решения, действия (бездействие) общественных объединений, посягающие на права, свободы и законные интересы человека и гражданина на основании ст. 46 Основного закона могут быть обжалованы в судебном порядке. Конституция России декларирует политическое и идеологическое разнообразие, которое может быть воплощено в целях и задачах общественных объединений при условии, что данная идеология не является антиобщественной и антигосударственной. Более того, права и законные интересы общественных объединений (включая политические партии) могут быть частично ограничены в период действия военного и чрезвычайного положения в Российской Федерации в силу того, что данная разновидность прав

граждан России (на создание общественных объединений) не относятся к категории защищенных от ограничений в период военного и чрезвычайного положений согласно пункту 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации.

Общественные объединения играют важную роль в реализации системы юридических гарантий конституционного принципа народовластия. Так, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» граждане вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Институт общественного контроля является важнейшей юридической гарантией реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства.

Общественные объединения в соответствии с вышеназванным Федеральным законом могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных действующим законодательством об общественном контроле¹.

Общественные объединения являются активными участниками формирования (создания) практически всех разновидностей субъектов общественного контроля. Так, например, в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» общественные объединения участвуют в консультациях с Президентом Российской Федерации перед тем, как он отберет 40 кандидатур для вхождения в состав Общественной палаты Российской Федерации. Еще 83 члена общественной па-

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

латы избираются общественными палатами субъектов Российской Федерации. Далее, все эти члены Общественной палаты Российской Федерации осуществляют избрание еще 43 членов Общественной палаты от общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций¹. Аналогичным образом общественные объединения участвуют в образовании общественных палат субъектов Российской Федерации, общественных палат (советов) муниципальных образований, общественных советов при федеральных и региональных органах государственной власти, органах местного самоуправления, иных субъектов общественного контроля. Например, в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», общественные объединения участвуют в формировании общественных наблюдательных комиссий, которые участвуют в мероприятиях общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания².

Понятие общественных объединений предусматривается в Гражданском кодексе Российской Федерации и детализируется в действующем законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», согласно ст. 5 которого под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе

¹ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // СЗ РФ. 11.04.2005. № 15. Ст. 1277.

² Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ // СЗ РФ. 16.06.2008. № 24. Ст. 2789.

граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения¹. При этом, граждане Российской Федерации могут реализовать свое право на создание общественных объединений, объединяясь с другими физическими или юридическими. Общественные объединения представлены в действующем законодательстве достаточно большим числом организационно-правовых форм: общественными организациями; общественными движениями; общественными фондами; общественными учреждениями; органами общественной самодеятельности; политическими партиями. Последняя из указанных форм будет предметом более пристального исследования в следующем параграфе данной главы настоящего учебника.

Две формы общественного объединения (общественные организации и общественные движения) относятся к категории некоммерческих корпоративных организаций, а остальные – к категории некоммерческих унитарных организаций (в соответствии с дополнительной классификацией, подразделяющей юридические лица на корпоративные и унитарные организации, которая была введена в Гражданский кодекс Российской Федерации с 01.09.2014). Кроме того, в соответствии со статьей 13 вышеназванного Федерального закона общественные объединения вправе объединяться и образовывать еще одну разновидность некоммерческих корпоративных организаций – ассоциацию (союз) общественных объединений.

¹ Об общественных объединениях: Федеральном законе от 19.05.1995 № 82-ФЗ // СЗ РФ. – 22.05.1995. – № 21. – Ст. 1930.

5.4 Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации

Политические партии в Российской Федерации являются самым малочисленным по количеству, но и самым многочисленным по числу членов, видом общественных объединений в стране. Конституционно-правовой статус общественных объединений закреплен в Конституции Российской Федерации и детализирован в действующем законодательстве. Кроме статей Основного закона, закрепляющих в целом конституционно-правовой статус общественных объединений, в нем имеются статьи, содержащих особенности конституционно-правового статуса непосредственно политических партий. В частности, п. 3 ст. 13 Конституции России закрепляет понятие многопартийности, понимая под этим, с одной стороны, возможность существования в Российской Федерации неограниченного числа политических партий, а с другой стороны, принадлежность их к различным политическим, идеологическим и иным взглядам, идеям (не противоречащим Конституции страны и действующему законодательству).

Правовую основу деятельности политических партий в Российской Федерации составляет Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях», а также иные федеральные конституционные законы и федеральные законы (согласно ст. 4 вышеназванного Федерального закона).

Законодатель, принимая Федеральный закон «О политических партиях», отметил в его преамбуле, что признание в Основном законе страны политического многообразия и многопартийности (как конституционного принципа), а также гарантирование всем политическим партиям равенства перед законом вне содержания их учредительных и программных документов (в части идеологии, целей и задач),

требует принятия государством мер по обеспечения соблюдения прав и законных интересов политических партий в Российской Федерации.

Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» понимает под последними общественные объединения, созданные в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления¹. При этом политические партии не выделяются в качестве отдельной организационно-правовой формы юридических лиц, а выступают лишь разновидностью общественных организаций (разновидностью данной организационно-правовой формы некоммерческой корпоративной организации). Действующее законодательство предусматривает возможность создания только общефедеральных политических партий.

Деятельность политических партий в Российской Федерации является важным элементом в системе юридических гарантий реализации, охраны и защиты конституционных принципов народовластия и участия граждан России в управлении делами государства.

Во-первых, политические партии играют важное значение при формировании выборных органов публичной власти в стране². Так, например, действующее избирательное законодательство, например, Федеральный закон от 22.02.2014 №20-

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

² См.: Гончаров, В. В. Роль и место политических партий в формировании, функционировании и развитии системы исполнительной власти в Российской Федерации / В. В. Гончаров // История государства и права. 2008. № 24. С. 7–9.

ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривает применение в выборах таких избирательных систем, в которых часть депутатов избирается по федеральному избирательному округу, когда избиратели выбирают из числа федеральных списков кандидатов, представленных политическими партиями, допущенными к участию в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, политические партии институционализированы в России в качестве обязательного участника процесса выборов во все уровни публичной власти, без участия в которых в принципе невозможно, например, формирование полноценной нижней палаты Федерального парламента страны (так как половина депутатов избирается по федеральним спискам, представленным политическими партиями в стране).

Во-вторых, политические партии выступают и важным элементом системы общественного контроля в Российской Федерации, так как большинство общественных объединений, участвующих в формировании субъектов общественного контроля, в той или иной степени связано с определенными политическими партиями в стране, хотя в научной и учебной литературе продолжается научная дискуссия относительно того выступают ли политические партии в виде субъекта или объекта общественного контроля¹.

В-третьих, политические партии являются важным централизующим ядром в Российской Федерации, так как обладая разветвленной системой своих региональных и местных отделений, связывают их в единый политический партийный

¹ См. : Гончаров, В. В. Роль и место политических партий в формировании, функционировании и развитии системы исполнительной власти в Российской Федерации / В. В. Гончаров // История государства и права. 2008. № 24. С. 7–9.

механизм,¹ обеспечивая формирования единой политической платформы, партийной идеологии, целей и задач, которые фиксируются в учредительных документах политических партий, в частности, в их уставах.

Однако действующее законодательство содержит и ряд ограничений в деятельности политических партий в части их участия в формировании и функционировании отдельных видов органов публичной власти. Например, Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Федеральный закон 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», запрещают федеральным судьям состоять в каких-либо политических партиях. Подобные ограничения содержит и ряд иных федеральных законов, регулирующих порядок организации и деятельности тех или иных органов публичной власти, например, статья 19 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», запретившая члены Совета директоров Центрального банка Российской Федерации (Банка России) состоять в политических партиях, занимать должности в общественно-политических и религиозных организациях.

¹ См.: Гончаров, В. В. Роль политического лидерства в укреплении исполнительной власти: современные проблемы и перспективы развития / В. В. Гончаров // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 2. С. 49–53.

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 «личность», поэтому конституционно-правовой статус человека и гражданина также справедливо можно называть конституционно-правовым статусом личности. Это 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».

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

Конституционно-правовой статус личности состоит из нескольких элементов:

- 1) общие принципы правового статуса личности;
- 2) основные права и обязанности;
- 3) гарантии прав и свобод;
- 4) правосубъектность;
- 5) правовые отношения, связанные с гражданством;
- 6) ограничения прав и свобод.

Правосубъектность или праводееспособность не всегда включают в перечень основных элементов конституционно-правового статуса. Однако отдельные права и свободы граждан могут быть реализованы только при условии их дееспособности (в качестве примера можно привести ч. 3 ст. 32, ко-

торая 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 (с возраста, по достижении которого 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. Так, например, могут быть ограничены права на занятие определенной деятельности 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, например, 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

Общие 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 гарантированности прав и свобод;
- 5) принцип единства прав и обязанностей;
- 6) принцип сочетания интересов лица с интересами других лиц, общества и государства;
- 7) принцип необходимости и соразмерности ограничений прав и свобод человека.

Помимо вышеперечисленных некоторые исследователи отмечают также принципы свободы личности, соответствия правового статуса личности международным стандартам, соответствие действующего законодательства и его практичес-

ской реализации конституционном основам правового статуса личности. Поэтому вопрос о формировании полного перечня принципов правового статуса личности носит дискуссионный характер.

Необходимо последовательно рассмотреть основные принципы и их правовое закрепление в Конституции.

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 «естественногоправа», которая подразумевает, что Конституция не наделяет человека основными правами, а лишь признает их, закрепляет и обеспечивает их исполнение и защиту. Под основными – будут пониматься 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 и 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. 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, т. е. отсутствие любых форм дискриминации, одинаковое отношение государства и закона к каждому человеку и гражданину. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Гарантированность прав и свобод закреплена в ст. 45 и включает два элемента. Во-первых, 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. Сюда относится, например, относительно распространенный в нашей стране механизм подачи жалоб в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), а также 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 ст. 52 и ст. 53, которые обеспечивают права человека и гражданина, пострадавшего от действий властей. Ст. 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 относится 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 обще-

ства, 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, 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. Можно также 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 действия, 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

Правовые отношения, связанные с гражданством, включающие его понятие, принципы, основания и порядок приобретения и прекращения, вынесены в отдельную главу, поскольку составляют самостоятельный и сложный конституционно-правовой институт, нуждающийся в детальном рассмотрении. Но в рамках темы о конституционно-правовом статусе человека в Российской Федерации необходимо рассмотреть его особенности у лиц, не обладающих гражданством Российской Федерации.

Такие лица могут быть разделены на две категории. Во-первых, это находящиеся на территории Российской Федерации лица, не имеющие российского гражданства, но обладающие гражданством другого государства, именуемые иностранные граждане. 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 они пользуются правами и несут обязанности наравне

с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Таким законом является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. В нем закреплены общие принципы их правового положения, их права, свободы, обязанности и ответственность.

Иностранные лица, находящиеся на территории Российской Федерации, могут пребывать на ней законно и незаконно. Лица, пребывающие незаконно обладают всеми конституционными правами личности, но не могут претендовать на права и свободы, установленные для lawально находящихся иностранных граждан, такие как получение образование, трудовая и предпринимательская деятельность. Если пребывание иностранного гражданина на территории России не было узаконено ему потребуется покинуть страну, или он будет принудительно депортирован.

Иностранные лица, находящиеся на территории Российской Федерации на законных основаниях, могут быть разделены на три вида по сроку их пребывания. Временно пребывающие – это граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или из государства, из которого можно прибыть без получения визы, получившие миграционную карту, но не имеющие разрешения на временное проживание. Временно проживающие – это лица, получившие разрешение на временное проживание и постоянно проживающие, т. е. получившие вид на жительство. Разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Предельные сроки временного пребывания и временного проживания устанавливаются законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

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, выражаясь 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 политico-правовая связь человека с государством, выражаясь в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Российское гражданство основывается на положении личности, которое в свою очередь конкретизировано в особых **принципах**:

- **принцип единого гражданства** (п. 2 ст. 4 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. 2 ст. 4 закона «О гражданстве РФ»). Этот принцип означает, что граждан-

ство Российской Федерации является равным вне зависимости от его приобретения;

– *принцип сохранения гражданства*, проживающего за пределами Российской Федерации (п. 3 ст. 4 закона «О гражданстве РФ»). Гражданин России, проживающий на территории другого государства, не лишается своего гражданства;

– *принцип недопустимости лишения гражданства* (п. 4 ст. 4 закона «О гражданстве РФ»). Гражданин Российской Федерации не может быть лишен гражданства вне зависимости от обстоятельств;

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

– *принцип сокращения лиц без гражданства* (п. 6 ст. 4 закона «О гражданстве РФ»). Российская Федерация поощряет приобретение российского гражданства лицами без гражданства, проживающими на территории России;

– *принцип двойного гражданства* (ст. 6 закона «О гражданстве РФ»). Приобретение гражданином России другого гражданства не влечет за собой прекращения российского гражданства;

– *принцип защиты и покровительства* (ст. 7 закона «О гражданстве РФ»). Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами страны, предоставляется защита Российской Федерации;

– *принцип неизменности российского гражданства в браке* (ст. 8 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

Получить гражданство Российской Федерации можно по рождению и по заявлению заинтересованного лица. Следует детально рассмотреть 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**.

Рождение ребенка на территории России само по себе не является основанием для получения им гражданства РФ, как, например, это происходит в США. Для этого должны быть соблюдены некоторые условия. 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: 1) если один из родителей имеет гражданство России, а другой – иностранное (если один из родителей имеет гражданство России, а второй – гражданин иностранного государства, то вопрос о гражданстве ребенка, определяется письменным соглашением родителей, независимо от того места, где родился ребенок. При отсутствии такого соглашения ребенок автоматически становится гражданином России, родившись на ее территории); 2) родители, 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. Дееспособное лицо, достигшее 18 лет и не являющееся гражданином/гражданкой РФ, имеет право ходатайствовать о приеме в гражданство РФ. Закон о гражданстве закрепляет принцип равноправия для всех лиц, подающих ходатайство о гражданстве.

Прием в гражданство РФ осуществляется двумя способами: в общем и упрощенном порядке.

В общем порядке в гражданство РФ принимаются лица, если они: после получения вида на жительство в течение пяти лет постоянно проживают на территории России; обязуются соблюдать Конституцию и законодательство; имеют законный источник доходов; обратились с заявлением об отказе от имеющегося у них ныне гражданства; владеют русским языком. Для некоторых лиц могут быть сделаны исключения, т. е. их могут принять в гражданство РФ без соблюдения вышеперечисленных условий (лица, имеющие особые заслуги перед Россией). Упрощенный порядок приема в гражданство России связан с ограничением или исключением требования непрерывного проживания на территории России в течение пяти лет. Для этой категории лиц необязательно наличие указанного срока, но необходимо выполнение остальных условий.

Следует отметить, что существует принцип получения гражданства «в порядке регистрации». Регистрация – это упрощенный порядок приобретения гражданства. Такая форма приобретения гражданства РФ распространяется на:

- а) лиц, у которых супруг или родственник по прямой восходящей линии является гражданином РФ;
- б) лиц, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РФ, но который приобрел иное гражданство по рождению. В таком случае, претендент на получение гражданства имеет право в течение 5 лет после достижения 18 лет ходатайствовать о получении гражданства;
- в) лиц, родившихся от бывших граждан РФ, также могут в течение 5 лет по достижении 18 лет подать заявление о приобретении Российского гражданства;
- г) граждан бывшего СССР, проживавших на территории государств, входивших в состав бывшего СССР, а также, проживающих на территории Российской Федерации, после 6 февраля 1992 г., если они в течение трех лет после принятия закона о

гражданстве заявили о своем желании получить российское гражданство;

д) лиц без гражданства, которые на день вступления в силу закона о гражданстве постоянно проживают на территории России или на территории другой республики, входившей в состав бывшего СССР, при условии, что они в течение одного года после вступления в силу закона о гражданстве заявили о намерении получить российское гражданство;

е) иностранных граждан и лиц без гражданства, независимо от места их проживания, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии имели российское гражданство «по рождению» и при условии, что эти иностранные граждане и лица без гражданства в течение одного года после вступления в силу закона о гражданстве заявили о своем желании получить российское гражданство.

Основанием приобретения гражданства является также восстановление в гражданстве Российской Федерации. Восстановление осуществляется в порядке регистрации и распространяется на лиц, гражданство которых прекратилось в связи с установлением опеки или попечительства; лицам, гражданство которых прекращено в связи с изменением гражданства их родителей. Восстановление гражданства происходит в течение 5 лет после достижения 18-летнего возраста по желанию лица. Граждане, лишенные гражданства Российской Федерации без их свободного волеизъявления, считаются восстановленными в российском гражданстве.

Гражданство РФ может приобретаться в результате *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.

Следует отметить, что государственной думой был принят закон об упрощении получения российского гражданства гражданами Украины и Белоруссии. Теперь признаются носителями русского языка без прохождения собеседования граждане Украины и Беларусь, свободно владеющие русским языком. Президент РФ также издал указ за номером 343 в целях защиты прав человека и исходя из общепринятых принципов норм международного права, который позволяет жителям «ДНР» и «ЛНР» получать российское гражданство в упрощенном порядке.

7.3 Основания и порядок прекращения гражданства РФ

Основной причиной прекращения гражданства России является выход из гражданства. Лицо, проживающее на территории Российской Федерации, имеет право в общем порядке обратиться в территориальные органы МВД России по месту жительства с заявлением о выходе из гражданства Российской Федерации. Рассмотрение ходатайства и принятие по нему решения осуществляется сроком до 1 года со дня подачи соответствующего заявления. Лицо, проживающее на территории иностранного государства, вправе обратиться с заявлением о выходе из гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации. Решение по принятому к рассмотрению ходатайству в этом 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; проживает или намеревается поселиться в стране, с которой Российская Федерация не имеет договорных обязательств о правовой помощи.

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.

Как видно, основным отличием, позволяющим отграничить конституционные права и свободы от любых других, установленных отраслевым законодательством, является закрепление их непосредственно в тексте Конституции (в силу присущих им отличительных черт). Законодатель, формируя вторую главу, не мог вместить все многообразие прав и свобод, и поэтому конституционно-правовое закрепление получили только те из них, которые обладали определенной совокупностью признаков.

Начать следует со значимости права или свободы для конкретного человека, государства, общества в целом. Помимо свойств, которые будут рассмотрены далее, 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, и 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 наделяет их неотчуждаемостью, не устанавливает принадлежность людям от рождения, а лишь закрепляет и фиксирует это в соответствующей норме.

Еще одно юридическое свойство 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, целиком или большой частью построены вокруг конкретных конституционных прав и свобод.

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. Кроме того, их отличает особый механизм реализации, так как они 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 особенностей, не входящих в перечень указанных характеристик. Отметим, что они возникли на основании их включения в текст второй главы Конституции. 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 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 Словакская Республика, разделяют главу, посвященную правам и свободам по группам отношений, выделяя личные, политические, экономические, социальные права и, 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. Однако в российской правовой доктрине установился подход, близкий к конституции Словакии. Права и свободы группируются тематически 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, социальные и культурные права и свободы.

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 г. 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 регионах 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 издал еще один акт – Определение № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П»¹, 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. Это положение касается в первую очередь уважения к достоинству личности со стороны государства, должностных лиц, правоохранительных органов, но затраги-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р “О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей ст. 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года “О порядке введения в действие Закона Российской Федерации “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О судоустройстве РСФСР”, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях” // КонсультантПлюс.URL:http://www.consultant.ru/-document/-cons_-doc_LAW_-94045.

вает и деятельность общественных организаций, взаимоотношения между отдельными людьми в семейных, трудовых и иных правоотношениях.

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 ч. 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 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, предусмотренные ст. 23 объединяют 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. Следует также рассмотреть и само понятие жилища. Конституция не дает его определения, но запрет на проникновение тесно связан с двумя отраслями права: уголовным и уголовно-процессуальным, поэтому целесообразно обратиться к нормам УК РФ и УПК РФ. УК РФ в примечании к ст. 139 «Нарушение неприкосновенности жилища» определяет жилище как индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилое помещение независимо от формы собственности, входящее в жилищный фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящие в жилищный фонд, но предназначенные для времененного проживания¹. УПК РФ дает определение, отличающее-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021, с изм. От 08.04.2021) // СЗ РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

ся ровно на одно слово — помещение должно быть используемым для проживания, а не только пригодным для него¹.

Право на определение и указание национальной принадлежности закреплено в ч. 1 ст. 26. Национальность — это принадлежность лица к этнической группе, характеризуемая 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. Ст. 26 также содержит положение о том, что никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Паспорт гражданина Российской Федерации, в отличие от советского паспорта, не предусматривает графы «национальность». В 2010 г. житель Волгограда обратился с жалобой в конституционный суд, отметив, что отсутствие графы о национальности в паспорте не позволяет ему реализовать право свободно указывать свою национальную принадлежность, но судьи Конституционного суда решили, что национальность не может иметь юридического значения для статуса гражданина, и отсутствие в российском паспорте сведений о ней не нарушает ст. 26 Конституции.

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

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 05.04.2021, с изм. от 13.04.2021) // СЗ РФ, 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921.

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, например, 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 его наличие или отсутствие у человека 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. Выезд гражданина Российской Федерации из

Российской Федерации не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав, гарантированных законодательством Российской Федерации и международными обязательствами Российской Федерации.

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. Она включает возможность совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, осуществлять обучение религии и религиозное воспитание, а также создавать религиозные объединения. 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 церемониях, в деятельности религиозных объединений, в обучении религии. Запрещается вовлечение малолетних в религиозные объединения, а также обучение малолетних религии вопреки их воле и без согласия их родителей или лиц, их заменяющих. 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.

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, которая 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. Исключения составляют ограниченный перечень сведений, установленных 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. Она дополняется и конкретизируется в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

пикетированиях». Организатор обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения, депутат в целях информирования избирателей о своей деятельности – в срок не ранее 10 и не позднее 5 дней и при проведении пикетирования группой лиц — не позднее чем за 3 дня до дня проведения пикета.

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. Часть 5 ст. 32 закрепляет право граждан Российской Федерации на участие в отправлении правосудия. Оно включает в себя равную возможность занять должность судьи и право гражданина участвовать в отправлении правосудия в качестве присяжного, арбитражного или народного 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. Следует отметить, что, несмотря на текст ст. 33, наделяющей правом обращения только граждан Российской Федерации, ст. 1, расширяющая статью Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Россий-

ской Федерации», наделяет этим правом иностранных лиц и лиц без гражданства.

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 установлен-

ного 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 об охране детства в ч. 4 ст. 67.1, установив, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.

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, а также не прописанными прямо в тексте Конституции способами, например, путем создания доступной безбарьерной среды.

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 в себя право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением. Само понятие благоприятной окружающей среды сформулировано в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» следующим образом: окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов.

Право на образование, на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям и свобода творчества вместе составляют подгруппу культурных прав. Они относятся к так называемому третьему поколению прав человека, исторически возникли после остальных конституционных прав и необходимы для полноценного и всестороннего развития человека как личности. В Российской Федерации гарантируется обще-

доступность 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

Основные обязанности граждан находятся в тесной взаимосвязи с их конституционными правами и свободами. Они развиваются 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 же 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. И, наконец, ст. 59 устанавливает обязанность гражданина Российской Федерации защищать Отечество. В мирное время защита Отечества включает в себя 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 представляется 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

В широком смысле, 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 государственная 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 силу у законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков. Многие из гарантий уже рассматривались ранее, так как часть гарантий прав и свобод сами, в свою очередь, являются правами, основное предназначение которых – это 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 собой 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 экономическая деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию;
- 2) запрет лишения имущества иначе как по решению суда и принудительного отчуждения для государственных 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 (продиктованный, предположительно, спорными решениями руководства СССР относительно информирования населения при чрезвычайных ситуациях).

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 дает Конституциальному суду Российской Федерации право 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, в Конституции не упомянуты и к конституционным гарантиям не относятся.

ГЛАВА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

9.1 Развитие России как федеративного государства

Российская Федерация имеет длительную историю своего существования и развития в качестве федеративного государства. До февральской буржуазной революции 1917 г. Российская империя являлась абсолютной монархией унитарного типа, в которой вся полнота государственной власти принадлежала монарху, делегировавшему определенные властные полномочия тем или иным органам государственной власти, которые создавал или распускал исключительно исходя из собственной воли. При этом, вхождение тех или иных территорий в состав Российской империи, в частности, Царства Польского, Великого княжества Финляндского и т. п. строилось на основе их личной унии с монархом. Хотя некоторые авторы дареволюционного периода, например, А. Романович-Словатинский, считали, что Великое княжество Финляндское находилось в реальной, а не в личной унии, и с Российской империей, а не с монархом¹.

Наличие, начиная с 1905 г. и вплоть до 1917 г. в Российской империи Государственной Думы, нисколько не означает, что Россия встала на путь своего развития в качестве парламентской или конституционной монархии. Подтверждением этому служат неоднократные распуски Государственной Думы за недолгий срок ее работы в нескольких созывах до революции 1917 г. Однако это не помешало, тому, что в недрах Государственной Думы идея свержения монархии нашла горячий отклик, и именно на ее основе было создано в ходе начавшейся февральской революции по соглашению между

¹ Левичев, К. С. Российская империя: учеб. пособие / К. С. Левичев. М. : «Л.Ким», 2021. С. 909.

Временным комитетом Государственной думы и исполкомом Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов (Петросовета) Временное Правительство.

В свою очередь, вопрос государственного устройства в Российской Республике, которая была провозглашена постановлением Временного правительства от 01(14).09.1917, и просуществовала между февралем и октябрем 1917 г., так и не был решен законодательно. Более того, вопрос государственного устройства предполагалось отдать на рассмотрение Всероссийского Учредительного Собрания. Данный орган государственной власти, в свою очередь, функционировал полноценно только один день, провозгласив страну 06(19).01.1918 в качестве Российской Демократической Федеративной Республики. Однако, после разгона Всероссийского Учредительного Собрания Всероссийским центральным исполнительным комитетом Советов рабочих и солдатских депутатов 06(19).01.1918, что было подтверждено 18.01.1918 (по новому стилю) III Всероссийским Съездом Советов рабочих и крестьянских депутатов, данное постановление было отменено Советом Народных Комиссаров РСФСР. Таким образом, формально Россия была впервые провозглашена федеративным государством 06(19).01.1918.

Полноценное юридическое закрепление федеративного государственного устройства в России впервые было осуществлено в Конституции РСФСР, принятой 10.07.1918 V Всероссийским съездом Советов. В промежуток между январем и июлем 1918 г. Россия именовалась последовательно Российской Республикой и Российской Советской Республикой. Кроме того, ряд регионов на территории России (вплоть до июля 1918 г.) продолжал использовать аббревиатуру «Российская Демократическая Федеративная Республика».

Первоначальное определение России в качестве федеративного государства в Конституции РСФСР 1918 г. представляет особый интерес, так как страна определялась в главе пер-

вой в качестве федерации Советских национальных республик и учреждалась на основе свободного союза свободных наций. В главе 5 Конституции предполагалось, что в состав РСФСР входят области и автономные областные союзы, которые образовываются в результате объединения советов областей, отличающихся особым бытом и национальным составом.¹ Дальнейшее развитие федеративной формы государственного устройства РСФСР осуществлялось как в рамках существования РСФСР в качестве независимого государства (вплоть до образования СССР), так в качестве союзной республики в составе СССР. Это нашло отражение в конституциях РСФСР (1925 г., 1937 г., 1978 г.); конституциях СССР (1924 г., 1936 г., 1977 г.). Кроме того, при образовании СССР в 1922 г. в состав РСФСР до 1924 г. входила Туркестанская ССР, которая в дальнейшем послужила основой для создания Узбекской ССР, Таджикской АССР (в составе Узбекской ССР), Туркменской ССР, Кара-Киргизской АО (в дальнейшем Киргизской ССР), Кара-Калпакской АО (в дальнейшем – отдельной области в составе Узбекской ССР).

РСФСР просуществовала вплоть до развода СССР в конце 1991 года. Однако, еще в период существования СССР в РСФСР Первым Съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.06.1990, давшая толчок становлению в стране подлинного конституционализма и демократии². Именно с этого перио-

¹ Конституция РСФСР 1918 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-tsfsr/1918> (дата обращения: 01.05.2021).

² См.: Гончаров, В. В., Поярков, С. Ю. Политический дуализм и становление конституционализма в современной России / В. В. Гончаров, С. Ю. Поярков // Социодинамика. 2016. № 11. м С. 28–34; Гончаров В. В., Жилин С. М. Понятие и сущность государственной власти: конституционно-правовой анализ / В. В. Гончаров,

да и следует отсчитывать процесс становления Российской Федерации как суверенного, независимого, демократического, федеративного, правового государства с республиканской формой правления.

9.2 Понятие и правовая природа федеративного устройства России

Представляется, что под федеративным устройством следует понимать способ территориальной организации федеративного государства, который определяется характером взаимоотношений Федерального центра с субъектами Федерации, а также их самих между собой и другими образованиями в мире.

В современной науке конституционного права федерации нет единого подхода к определению понятий «федеративное устройство» и «федерация», а также к классификации федеративных государств (федераций) на различные типы (виды)¹.

Одной из наиболее распространенных классификаций федераций выступает их распределения 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 принци-

С. М. Жилин // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2010. № 1 (16). С. 42–49; Гончаров В. В. Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации / В. В. Гончаров // Современное право. – 2010. № 6. С. 42–46.

¹ См: Гончаров, В. В., Поярков, С. Ю. Модель современной «русской власти»: условия паритетности / В. В. Гончаров, С. Ю. Поярков // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 25–29.

пы организации договорных и конституционных федеративных государств¹.

Однако, несмотря на то, что эта 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 юрисдикции. 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. Поэтому его влияние на развитие федеративного устройства Российской Федерации вызывает значительные споры в отечественной и зарубежной научной и учебной ли-

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

тературе¹. Договорные федерации, как правило, недолговечны и либо трансформируются в федерации конституционного типа, либо распадаются на новые государства. Например, в 1965 г. из федеративного государства Малайзия вышел Сингапур, решивший стать на путь суверенного независимого государства. В противоположность такому 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. Однако и в настоящее время США сохраняют элементы договорной федерации во взаимодействии с отдельными штатами, формально имеющими право на выход (например, штатом Техас), что может повлиять на «устойчивость» 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 США попытка выхода части штатов из состава страны 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 Конституции 1992 г. в стране был принят

¹ См. : Гончаров, В. В., Поярков, С. Ю. Множественность конституционного порядка / В. В. Гончаров, С. Ю. Поярков // Российская юстиция. – 2016. – № 3. – С. 5–9.

Федеративный договор, который рядом авторов рассматривался именно в качестве учредительного документа¹. Отчасти такая точка зрения подтверждалась широкомасштабной компанией 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 период продолжала действовать (с изменениями и дополнениями Конституция РСФСР 1978 г.), закреплявшая основы государственного устройства Российской Федерации как федеративного государства. Федеративный договор и многочисленные договоры Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представляли собой лишь попытку определить характер разграничения полномочий и предметов ведения между Федеративным 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, и, следовательно, Россия относится к федерациям конституционного типа. Это подтверждается и невозможностью самостоятельного выхода субъекта Российской Федерации из состава России. Данное обстоятельство направлено на укрепление территориальной целостности Российской Федерации и ее развитие как независимого суверенного демократического правового государства.

¹ Гончаров, В. В. Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ / В. В. Гончаров; Акад. труда и социальных отношений. – М., 2007. – 253 с.

9.3 Принципы федеративного устройства России на современном этапе

Российская Федерация является многонациональным государством. В связи с этим федерация – наиболее приемлемая форма государственного устройства страны. Вся территория России подразделена на несколько равноправных и самостоятельных в пределах своей компетенции субъектов Российской Федерации. На начало мая 2021 г. в России насчитывается 85 субъектов Российской Федерации, включая 3 города федерального значения (Москву, Санкт-Петербург и Севастополь), 22 республики, 9 краев, 46 областей, 4 автономных округов и 1 автономную область (Еврейскую).

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 с ее субъектами, их взаимоотношений между собой, а также с другими субъектами международного права, находящимися за пределами страны.

В научной и учебной литературе нет принципиальных разногласий в части определения перечня принципов федеративного устройства Российской Федерации,¹ так как они в целом закреплены в части 3 статьи 5 Конституции России: 1) государственная целостность Российской Федерации; 2) единство системы органов государственной власти; 3) раз-

¹ См.: Гончаров, В. В. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации : дис. ... на соискание ученой степени кандидата юр. наук / В. В. Гончаров. – Махачкала, 2005. 180 с.; Гончаров, В. В. Становление федерализма как принципа формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации / В. В. Гончаров // История государства и права. 2008. № 11. С. 5–7.

граничение 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.

Анализ действующей редакции Конституции России с учетом поправок, внесенных в 2020 г. (в частности, в пункт 2 ст. 80), 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 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 существование 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 единство системы органов государственной власти в Российской Федерации, связанный с принципом государственной целостности России. Согласно ему, 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 единонаучалия 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 органам 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, организовываются и действуют в неразрывной связи с органами государственной власти. В том числе, это выражается и в финансировании Российской Федерации субъектами Российской Федерации вопросов местного значения, и возможности взаимного делегирования полномочий и предметов ведения 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, предметы совместного ведения

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

Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предметы ведения субъектов Российской Федерации, исследование которых будет предметом анализа в следующей главе настоящего учебника. Основные же правовые основы, определяющие вышеназванные предметы ведения и полномочия органов публичной власти закрепляются в Конституции Российской Федерации, Федеративном договоре, а также могут институционализироваться в отдельных договорах между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Важное является 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 – единственный источник власти, а также носитель суверенитета. Данный принцип реализуется через систему прав народов на сохранение и развитие в составе Российской Федерации. При этом, хотя законодательство России и Основной закон гарантируют народам страны право на самоопределение, но оно должно не посягать на целостность Российской Федерации, что предполагает запрет на выход каких-либо субъектов России из ее состава по собственному желанию.

9.4 Порядок изменения субъектного состава Российской Федерации

Как уже отмечалось ранее, Российская Федерация состоит из 85 субъектов, представленных шестью их различными разновидностями (краями, областями, городами федерального значения, автономными округами, республиками, а также автономной областью). 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).

Возможность изменения субъектного состава предусмотрена самой Конституцией Российской Федерации. В частно-

сти, часть 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 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». При этом данный Федеральный конституционный закон в главах 2–3 разграничивает порядок принятия в Россию нового субъекта Российской Федерации и порядок образования в составе России нового российского региона¹.

В частности, отмечается, что в качестве нового субъекта в Российскую Федерацию может быть принято иностранное государство или его часть. При этом, если в состав России включает 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 г. Севастополя и Республики Крым показала, что существует возможность принятия нового субъекта в состав Российской Федерации, ранее являвшегося частью иностранного государства, в статусе города федерального значения (хотя аналогичной правовой конструкции Конституция Украины и украинское законодательство не содержало и не содержит до сих пор).

¹ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон 17.12.2001 № 6-ФКЗ // СЗ РФ. 24.12.2001. № 52 (часть 1). Ст. 4916.

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

- 1) стадия инициирования предложения о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;
- 2) стадия подписания международного договора, регулирующего вопросы принятия в Российскую Федерацию нового субъекта;
- 3) внесение в Государственную Думу международного договора на ратификацию и проекта федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;
- 4) принятие и вступление в силу федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта;
- 5) внесение в ст. 65 Конституции Российской Федерации соответствующих изменений в части числа субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 5 вышеназванного Федерального конституционного закона, порядок образования в составе России нового российского региона предполагает, что он будет создан путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. При этом, особо отмечается, что простое изменения названия субъекта России (которые имели место неоднократно на заре российской демократии в конце 80-х – начале 90-х гг.) не влечет за собой образование в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации. В этом случае новое наименование включается в текст ст. 65 Конституции страны и учитывается при последующих переизданиях текста Основного закона государства. Вышеназванный Федеральный конституционных закон отмечает, что образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, которые подлежат объеди-

нению. Эта норма носит несколько двусмысленный характер, так как слово «может» предполагает возможность, но не обязательность прекращения существования объединяемых субъектов. В таком случае это будет означать одновременное существование нового субъекта Российской Федерации и его частей как самостоятельных субъектов Российской Федерации, что не является логичным. Логично было бы внести соответствующие изменения и дополнения как в п. 2 ст. 5 вышеназванного Федерального конституционного закона, так и в текст Конституции Российской Федерации, содержащей в п. 4 ст. 66 явный анахронизм в части возможности вхождения автономного округа в состав края или области, так как наметившаяся тенденция на равноправие субъектов Российской Федерации во всех вопросах их организации и деятельности явно противоречит смыслу вышеназванных статей Основного закона страны и упомянутого Федерального конституционного закона.

Порядок образования в Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения двух и более, ранее состоявших в составе России регионов, включает в себя ряд этапов, среди которых можно выделить следующие:

1) формирование инициативы образования в составе Российской Федерации нового субъекта субъектами Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект Российской Федерации, которая формируется исполнительными и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и направляется Президенту Российской Федерации с обоснованием причин, условий и последствий реализации подобной инициативы с приложением необходимых документов;

2) проведение референдумов по вопросы образования в составе Российской Федерации нового субъекта на территории всех субъектов Российской Федерации, предполагаемых к объединению (и лишь при условии одобрения будущего

объединения на всех вышеназванных референдумах подобное объединение может состояться);

3) разработка проекта Федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации;

4) принятие Федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации;

5) внесение в ст. 65 Конституции Российской Федерации соответствующих изменений в части числа субъектов Российской Федерации и их наименования (при необходимости).

В свою очередь, на основании ч. 5 ст. 66 Конституции Российской Федерации статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (например, какой-либо российский регион, имеющий статус области, может изменить в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом свой статус на республику, край и т. п.).

Представляется, что субъектный состав Российской Федерации будет меняться и в дальнейшем. Во-первых, в составе России находится 4 автономных округа и автономная область, которые тяготеют в своем развитии к объединению с близлежащими краями и областями. Во-вторых, в ряде непризнанных или частично признанных государств (например, Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике) прошли референдумы относительно вхождения в состав Российской Федерации (которые народ поддержал). В-третьих, ряд непризнанных и частично непризнанных государств (например, Республика Абхазия, Южная Осетия, Приднестровская Молдавская Республика) потенциально могут войти в состав Российской Федерации. В-четвертых, продолжаются дискуссии относительно вхождения в состав Российской Федерации Республики Беларусь.

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. : Юстицинформ, 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 морских 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 13.07.2020) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей 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 терри-

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

ториального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины 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 ответственность³. Если лицо после привлечения его к административной ответственности за указанное деяние в течение одного года в очередной раз

¹ Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1995. № 49. Ст. 4694.

² Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273.

³ Ст. 20.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // СЗ Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

совершило аналогичное деяние, то оно будет привлечено к уголовной ответственности¹.

Единое экономическое пространство Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что на ее 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 Федерации установлены Налоговым кодексом Российской Федерации³.

¹ Ст. 2801 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // СЗ Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 17.02.2021) // СЗ Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 17.02.2021) // СЗ Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

Единое гражданство Российской Федерации. Приобретение и прекращение гражданства Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»¹. 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.

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 часть 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.

Федеральная система органов государственной власти. Единство системы государственной власти является одним из принци-

¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

пов 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 осуществляют 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.

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

¹ Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «Об обороне» // СЗ Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750; Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (ред. от 05.03.2021) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3538.

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.

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.

Описание и порядок официального использования Государственного флага Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. «О Государственном флаге Российской Федерации»². Так, например, Государственный флаг Российской Федерации поднят постоянно на зданиях: Администрации Президента Российской Федерации; Совета Федерации; Государственной Думы; Правительства; Конституционного Суда; Верховного Суда; Генераль-

¹ Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «О государственном языке Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2005. № 23. Ст. 2199.

² Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) «О Государственном флаге Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5020.

ной 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.

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

Описание и порядок официального использования Государственного гимна Российской Федерации устанавливается Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. «О Государственном гимне Российской Федерации»². Так, Государственный гимн Российской Федерации транслируется государственными телевизионными и радиовещательными компаниями: ежедневно – перед началом и по окончании вещания, а при круглосуточном вещании – в 6 ч и в 24 ч по местному времени; в

¹ Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (ред. от 20.12.2017) «О Государственном гербе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5021.

² Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ (ред. от 21.12.2013) «О Государственном гимне Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 52 (ч. I). Ст. 5022.

новогоднюю ночь – после трансляции боя часов на Спасской башне Московского Кремля в 24 ч по местному времени.

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

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 статья 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 –

¹ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-І (ред. от 25.05.2020) «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.

ции 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 действующих Федеративных договорах 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.

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».

ГЛАВА 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

11.1 Понятие и виды субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения как субъектов РФ

На сегодняшний день в составе Российской Федерации находятся 85 субъектов. В зависимости от принципа их образования их можно поделить на три основные группы: национально-государственные образования, национально-территориальные образования и территориальные образования.

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. Также стоит 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.

Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации — это совокупность конституционно-правовых норм, которые определяют ряд его характеристик.

¹ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. От 18.06.2017) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2004, № 27, ст. 2710.

Все субъекты согласно ч. 4 ст. 5 равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Все выстраивают эти взаимоотношения на основе установленных статьями 71–73 Конституции предметов ведения, которые были подробно проанализированы в главе о конституционно-правовом статусе Российской Федерации.

К таким характеристикам относится наименование субъекта и его вид, которые закреплены в ч. 1 ст. 65 Конституции. Конституционный суд в 1995 г. 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. Кроме наименования субъект может обладать собственной символикой: гербом, флагом, гимном, своей столицей. Еще одной характеристикой 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 в 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. В учредительном акте закрепляется наименова-

ние субъекта и порядок его изменения, система органов власти субъекта, порядок их формирования, полномочия и ответственность.

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. Как было отмечено, учредительный акт субъекта не может противоречить Конституции Российской Федерации, в остальном субъект может самостоятельно определять структуру и содержание учредительного акта. Наиболее распространенная структура включает определение статуса субъекта, его административно-территориальное устройство, организацию органов государственной власти в нем, 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. В рамках же исключительного ведения субъекты Федерации осуществляют самостоятельное регулирование.

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. С этим положением и конституционной свободой перемещения неординарно взаимодействует федеральный закон «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»¹, устанавливающий так называемый «курортный сбор» за пребывание на территории этих регионов в курортный сезон. Предполагается, что этот закон не нарушает указанных положений, так как оплата предусмотрена не за пересечение границы и само пребывание на территории субъекта, а является платой за пользование курортной инфраструктурой, направленной на финансовое обеспечение работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры.

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 содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий,

¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ (ред. от 22.12.2020) «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» // СЗ РФ, 31.07.2017, № 31 (Часть I), ст. 4763.

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 выносится на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Система органов государственной власти субъекта Федерации должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации органов государственной власти. Эти отношения регулируются федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. Как уже было отмечено ранее, 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 также могут иметь имущество на праве собственности. Специальные нормативный акт устанавливает перечень объектов, которые могут входить только в федеральную собственность и, несмотря на

¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

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 гражданско-правовые отношения и несут имущественную ответственность. Также субъекты Российской Федерации 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.

Также субъекты 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 республик в составе РФ как субъектов России

Помимо общих элементов, характерных для всех видов субъектов Российской Федерации существуют и особенности присущие только отдельным видам.

В ч. 2 ст. 5 Конституции республики в составе Российской Федерации названы государствами. Это вызывало многолетние споры об их правовом статусе и суверенитете, но на сегодняшний день этот вопрос решен окончательно. 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. Конституция Российской Федерации, определяя в ст. 5 статус перечисленных в статье 65 республик как субъектов Российской Федерации, исходит из относящегося к основам конституционного строя Российской Федерации и, следовательно, к основам конституционного строя республик принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. 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 обладающий 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 их 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. Так, в результате созыва учредительного собрания были приняты конституции Дагестана, Мордовии и Калмыкии, а путем референдума конституции Ингушетии, Чечни и Республики Тыва.

При этом республики, как уже было отмечено, отличаются по названию учредительного акта – конституция республики. В республиках также могут устанавливаться свои государственные языки, которые наряду с русским могут использоваться 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.

11.3 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 (экстерриториальную). 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, отно-

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.

сящих себя 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.

11.4 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 границу, 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.

К сожалению, на сегодняшний день на федеральном уровне не принимался закон, который бы детально регулировал классификацию административно-территориальных единиц. С подобной инициативой еще в 2002 г. выступала Омская область, предложив 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. Следует отметить, что в настоящее время при отсутствии единого акта, каждый субъект сам определяет численность населения, достаточную для города. 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.

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 и кандидатам, их правовой статус; порядок формирования и статус избирательных комиссий; процедура избирательного процесса, включая назначение выборов, составление списков избирателей, предвыборная агитацию, 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 само-

управления, 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., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 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 (с изм. и доп.) «О чрезвычайном положении» и ФКЗ от 30.01.2002 (с изм. и доп.) «О военном положении» (закрепляют, что на территории, где введено чрезвычайное или военное положение, выборы не проводятся в течение всего периода его действия; полномочия выборных органов и лиц продлеваются).

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» (ред. от 27.07.2010), 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 за-

креплять 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 установленного законодательством возраста – быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Избирательные права реализуются независимо от пола, расы, национальности, языка, проис-

хождения, 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 пунктах 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 избирате-

лей. Тайность голосования обеспечивается установкой в помещениях, где голосуют избиратели, кабин для тайного голосования. Избирательные бюллетени не нумеруются, на них не проставляются 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 обо 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, т. е. 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 *majorite* – 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, применяющихся в России:

– относительного большинства – избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов избирателей (хотя бы на 1 голос больше, чем соперники);

– 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. Такая система применяется лишь при выборах 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 – такая, 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.

ГЛАВА 13. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

13.1 Избирательный процесс: понятие и стадии

Избирательный процесс представляет собой разновидность юридического процесса, связанного с деятельностью субъектов избирательного процесса, осуществляющейся 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) предвы-

борная 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); избирательные комиссии муниципальных образований (ИКМО); окружные избирательные комиссии (ОИК); территориальные (районные, городские) комиссии (ТИК); участковые комиссии (УИК). Каждая избирательная комиссия имеет свой порядок формирования, состав и полномочия.

ЦИК РФ состоит из 15 чел.: 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 РФ».

Число членов ИКС устанавливается конституцией, уставом, законом субъекта РФ, но не может быть менее 10 и более 14. Половина членов ИКС назначается органом законодатель-

ной власти, другая половина – главой исполнительной власти субъекта РФ. Срок полномочий ИКС – 5 лет. Полномочия ИКС раскрываются в ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...».

Число членов ИКМО с правом решающего голоса устанавливается уставом муниципального образования. Формирование ИКМО осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, списки которых участвовали в распределении мандатов в Государственной Думе и представительном органе данного субъекта РФ, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, ИКС. Срок полномочий ИКМО – 5 лет. Полномочия ИКМО раскрываются в ст. 24 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 с правом решающего голоса 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 предложе-

ний 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 в период избирательной кампании в сроки, установленные законом, для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов избирателей. Эти сроки зависят от вида выборов. Число членов участковых комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом. 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 о них, 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 представляется следующая информация: 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; 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.

Также информацию 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 использо-

ванием 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, избирательная комиссия муниципального образования) 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 о внесении 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) образуются 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 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 (представительным) 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 истечении пропущенного срока, обозначенного выше. Опубликование 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) образуются из расчета не более чем 3 тысячи избирателей на один участок; 2) границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

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.

Избирательные участки образуются сроком на 5 лет. Период 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, и 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 глава 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.

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 эта поддержка может либо в необходимом количестве подписей, либо оказанном на последних выборах доверии в соответствующих представительный орган. В последнем случае подписи в поддержку выдвижения не представляются. Достаточно решения избирательного объединения о выдвижении кандидата. Так, например, если партия на последних выборах депутатов Государственной Думы была избрана в парламент или получила не менее 3-х процентов 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 главы 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 вышенназванных документов в зависимости от основания регистрации.

13.6 Информационное обеспечение выборов

Информационное обеспечение выборов включает в себя 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 самоуправления, 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 незапрещенными 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 ч. Как правило, голосование проходит с 8:00 до 20:00. 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

нию, по предъявлении также открепительного удостоверения. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей 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 квадрат, относящийся к тому из вариантов волеизъявления, 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 проводится 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.

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 переда-

ется 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 повторное 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.

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. : Юстицинформ, 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

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 (статьи 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 Фе-

современной России: монография. М. : Норма, 2020. 176 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.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

дерации¹, ст. 9² Федерального закона от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» используют словосочетание «орган государственной власти (государственный орган)»². Однако содержание ст. 22, 286 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ позволяет прийти к противоположному выводу, что юридическое содержание терминов «орган государственной власти» и «государственный орган» различно.

Среди юристов до сих пор вызывает дискуссию соотношение дефиниций «государственный орган» и «орган государственной власти»⁴. На наш взгляд, органы государственной власти являются разновидностью государственных органов, т. е. термин «государственный орган» шире, чем термин «орган государственной власти». Любой орган государственной власти является государственным органом, но не любой государственный орган является органом государственной

¹ 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.

² Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О некоммерческих организациях» // СЗ Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // СЗ Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ См., напр.: Вожкова 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.

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 статье 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации»², Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в статье 1 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»³, Администра-

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

ции Президента Российской 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;

Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 223.

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.

- 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;
- 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 от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации»¹.

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

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:

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 от 22 декабря 2020 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, изываемых на пятилетний срок, работающих на профессиональной постоянной основе. Порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливается Федеральным законом от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»².

¹ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «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 05.04.2021) «О выборах депутатов Государственной Думы Феде-

3. Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации.

Структурно Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя 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 от 21 января 2020 г. «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 зако-

рального Собрания Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

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 20.11.2020) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.

ном от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»¹.

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. 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 от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»².

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 от 28 де-

¹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

кабря 2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации»¹.

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 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 от 8 января 1998 г. «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»².

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

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

² Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 223.

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 от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»¹.

5. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленной компетенцией.

Порядок формирования, статус и полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации определяются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»².

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

¹ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

² 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.

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.

7. *Аппарат Правительства Российской Федерации* является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и Председателя Правительства, а также организации контроля 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»³.

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.

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.

³ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (ред. от 11.03.2021) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2004. № 23. Ст. 2313.

Статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности Государственного Совета определяет Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. «О Государственном Совете Российской Федерации»¹.

9. Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в установленном порядке, и подотчетным Федеральному Собранию.

Задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты устанавливаются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»².

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)»³.

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 госу-

¹ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

³ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 24.02.2021) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

дарственной 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»¹.

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 основаниями 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:

¹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

– 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.

3. Суды субъектов Российской Федерации². К судам субъектов Российской Федерации относятся:

– конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации могут создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации;

– мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции³.

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

³ Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ Рос-

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 Федерации¹.
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 законных 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 лицами².
3. *Уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.* Законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномочен-

ской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6270; Федеральный закон от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 1 (ч. I). Ст. 1.

¹ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2020. № 12. Ст. 1640.

² Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

ного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, которая является государственной должностью субъекта Российской Федерации¹.

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 компетенцией².

5. *Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации* является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации³.

¹ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

² 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.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «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 РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России

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 власти¹. 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 этой 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 мы увидим, что глава «Президент Российской Федерации» открывает перечень глав, посвященных правовому регулированию федеральных органов

¹ Гасаналиев, Г. Ш., Вагабихмаев, Д. М. Президент Российской Федерации и исполнительная власть как проявление единой системы государственного управления / Г. Ш. Гасаналиев, Д. М. Вагабихмаев // Юридический вестник ДГУ. 2018. № 4. Ст. 114–119; Жилин С. М. Институт Президента Российской Федерации. Монография М., 2021. С. 231.

государственной власти. Это позволяет допустить, что правовой статус главы государства не ограничивается только его отнесением к органам исполнительной власти в Российской Федерации.

Ряд других авторов считают, что институт президента в Российской Федерации следует отнести к органам власти с особыми полномочиями¹. При этом, к категории федеральных органов государственной власти с особыми полномочиями в рамках данной точки зрения причисляют, например, институт прокуратуры в Российской Федерации (несмотря на то, что статья, закрепляющая правовые основы прокуратуры в России помещена в главу «Судебная власть» Конституции Российской Федерации), Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Центральный банк (Банк России), Счетную палату Российской Федерации, Российскую академию наук (а также отраслевые академии наук, в частности, Российскую академию художеств), Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и т. д.

Однако, на наш взгляд, такой подход к определению главы государства к категории органов государственной власти с особыми полномочиями не вполне корректный. Прежде всего, упомянутые выше федеральные органы государственной власти, обладают разными полномочиями, целями и задачами деятельности. Некоторые из них, например, институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Счетная палата Российской Федерации, следует отнести к органам парламентского контроля, так они формируются (назначаются) непосредственно Федеральным Собранием Российской Федерации (обеими палатами), либо одной из его палат. Институт прокуратуры Российской Федерации, как и институт прокуратуры в большинстве иностранных госу-

¹ Станских С. Н. Федеральные органы государственной власти с особым статусом в системе разделения властей / С. Н. Станских // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 8–10.

дарств, носит уникальный характер, связанный с поддержанием законности в стране, осуществлением прокурорского надзора, применением мер прокурорского реагирования и т. п.

Некоторые авторы относят институт президента в Российской Федерации к особому виду президентской или контрольной власти¹. При этом, в рамках данного подхода делается попытка расширить рамки традиционной классификации государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, путем усложнения конструкции другими ветвями власти (избирательной, контрольной, президентской и т. п.)².

Можно утверждать, что Президент Российской Федерации занимает уникальное место в системе органов государственной власти в России и играет особую роль в сохранении и развитии российской государственности. Это обусловлено, во-первых, особенностями его конституционно-правового статуса, т. е. полномочиями, 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.

Президент Российской Федерации в силу характера своих полномочий, закрепленных в Конституции России, а также детализированных в действующем законодательстве, взаимодействует в той или иной форме с любыми федеральными и региональными органами государственной власти.

Глава государства осуществляет взаимодействие с Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами, службами и агентствами, по сути, осуществляя внешнее руководство этими федеральными органами государ-

¹ Чиркин, В. Е. Государствоведение / В. Е. Чиркин. М., 2000. С. 112–118.

² Автономов А. С. Избирательная власть / А. С. Автономов. М. : Права человека. 81 с.

ственной власти в России. Во-первых, глава государства уполномочен ст. 83 Конституции Российской Федерации назначать Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных министерств, служб и агентств. Однако в ряде случаев ему требуется для этого согласие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо осуществление полномочия предполагает возможность внесения предложений от Председателя Правительства Российской Федерации. Президент России также уполномочен отправлять в отставку Правительство России в полном составе, а также отдельных его членов. В случае выражения недоверия Правительству Российской Федерации, либо отказе ему в доверии со стороны Государственной Думы, глава государства вправе отправить Правительство России в отставку, либо распустить Государственную Думу. Во-вторых, с учетом последних поправок, внесенных в 2020 г. в Конституцию России, Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями по общему руководству Правительством Российской Федерации, начиная от утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти, и заканчивая формированием Государственного Совета Российской Федерации. В-третьих, глава государства осуществляет прямой контроль над деятельностью отдельных руководителей министерств и ведомств, обеспечивающих оборону и безопасность страны.

Президент Российской Федерации активно взаимодействует и с обеими палатами Федерального Собрания Российской Федерации – Государственной Думой и Советом Федерации. Условно характер такого взаимодействия касается нескольких основных вопросов: 1) в связи с формированием тех или иных органов государственной власти, либо назначения отдельных должностных лиц, входящих в их состав (в частности, Правительства Российской Федерации, Счетной палаты

Российской Федерации, судей Конституционного и Верховного судов Российской Федерации и т. п.); 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 эффективно взаимодействует и с федеральными органами судебной власти. В частности, он представляет кандидатуры в Совет Федерации на должности судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, назначает иных федеральных судей, а также отрешает их от должности, либо вносит предложения об отрешении их от должности.

Кроме того, Президент активно взаимодействует с региональными законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти в Российской Федерации. Правовую основу данного взаимодействия составляет Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, Президент Российской Федерации уполномочен досрочно прекратить полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Глава государства вправе назначить исполняющего обязанности главы российского региона после этого, который будет выполнять свои полномочия вплоть до избрания нового высшего долж-

ностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

15.2. Порядок выборов Президента Российской Федерации и вступление его в должность

Правовую основу выборов Президента Российской Федерации составляет Конституция России и Федеральный закон от 19.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Основной закон страны закрепил основные 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 Президент Российской Федерации 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. При этом, нельзя сказать, что Конституция закрепляет какие-то особые требования к возрасту главы государства (как в сравнении с возрастными цензами к другим должностным лицам в России, а также в иностранных государствах). Так, кандидаты на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации должны достичь более позднего возраста – 40 лет. В первой редакции Конституции Российской Федерации предусматривался и ценз проживания кандидата на должность главы государства на территории России в 10 лет. Последние поправки в Основной закон увеличили ценз оседлости для кандидатов на должность Президента Российской Федерации до 25 лет. Это обусловлено тем, что с момента раз渲ала СССР и обретения Россией государственного суверенитета прошло уже почти 30 лет. Представляется оправданным, что лицо, претендующее на долж-

ность 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 Российской Федерации 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 в 2014 г. были приняты Республика Крым и город Севастополь (ныне имеющий статус города федерального значения), то в часть 2 статьи 81 Конституции Российской Федерации в 2020 г. были внесены поправки, которые позволяют для претендентов на должность Президента Российской Федерации из числа граждан Российской Федерации, ранее (до 2014 г.) являвшихся гражданами Украины и получившими гражданство Российской Федерации после вхождения Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации, участвовать в выборах Президента Российской Федерации (как и любым иным гражданам Российской Федерации, ранее имевшим гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным конституционным законом, и постоянно проживавшим на терри-

тории принятого в Российскую Федерацию государства или территории принятой в Российскую Федерацию части государства).

Выборы Президента Российской Федерации, проводимые в соответствии с вышеназванным Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» включают в себя ряд последовательных этапов:

1) Назначение дня выборов. Выборы Президента Российской Федерации назначаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации путем издания соответствующего постановления. Например, в 2017 г. было принято постановление Совета Федерации Российской Федерации от 15.12.2017 № 528-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации». Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих его общих выборах, и, в котором шесть лет тому назад он был избран. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. Совет Федерации является органом государственной власти, который не может быть распущен, но вышеназванный Федеральный закон предусмотрел в случае не назначения выборов Советом Федерации, то, что они могут быть назначены Центральной избирательной комиссией.

2) Формирование избирательных комиссий 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). Участ-

ковые избирательные комиссии могут создаваться по мере изменения границ избирательных участков (например, при росте численности населения в населенных пунктах). Избирательные участки для россиян, находящихся за границей, образуют руководители дипломатических, либо консульских учреждений России за рубежом.

3) Составление списков избирателей. Списки составляются на основе информации, предоставляемой руководством органов местного самоуправления участковыми избирательными комиссиями. В списки воинских частей включаются военнослужащие на основе данных, предоставленных командованием части, а в списки избирателей, находящихся за рубежом, включаются граждане России, проживающие в иностранном государстве, либо находящиеся в командировке.

4) Выдвижение кандидатов и их регистрация. Право выдвижения кандидата на должность Президента России принадлежит политическим партиям, имеющим право участвовать в выборах и выдвигать кандидатов, а также самому кандидату в порядке самовыдвижения (если оно поддержано группой избирателей). Регистрация кандидата в этом случае обусловлена сбором 350 тыс. подписей (при этом на 1 субъект Российской Федерации не может приходится более 7,5 тыс. от требуемого числа подписей).

5) Предвыборная агитация. Агитация проводится с момента регистрации кандидата и прекращается в ноль часов по местному времени накануне дня, предшествующего дню выборов. В агитации, в частности, запрещено участвовать в агитации органам государственной власти и местного самоуправления, благотворительным и религиозным объединениям, воинским частям и учреждениям.

6) Голосование. В день выборов голосование проводится с 8:00 до 20:00 по местному времени. Вышеназванный Федеральный закон закрепляет в ст. 70 и возможность досрочного голосования.

7) Определение результатов выборов, осуществляемое Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом в голосовании должно принять участие не менее половины избирателей, внесенных в списки избирателей. В противном случае выборы признаются несостоявшимися. Допускается повторное голосование, если никто из кандидатов не получил более половины голосов избирателей (в нем участвуют два кандидата, получившие максимальное количество голосов), победитель в котором становится кандидатом, набравший большее количество голосов избирателей. Если выборы главы государства признаны несостоявшимися, недействительными или при повторном голосовании ни один кандидат не был избран, то Совет Федерации назначает повторные (новые) выборы.

8) Вступление избранного Президента Российской Федерации в должность. Оно осуществляется по истечении шести лет со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах Президента Российской Федерации, а при проведении досрочных выборов, а также в случае, если ко дню истечения шести лет со дня вступления в должность Президента Российской Федерации, избранного на предыдущих выборах, назначены повторные выборы Президента Российской Федерации, – на тридцатый день со дня официального опубликования Центральной избирательной комиссией Российской Федерации общих результатов выборов Президента Российской Федерации.

Избранный Президент Российской Федерации вступает в свои полномочия на основании пункта 1 ст. 92 Конституции России с момента принесения присяги. С этого момента прекращаются полномочия ранее избранного главы государства.

Штандарт Президента России вместе со Знаком Президента России и специальным экземпляром текста Конститу-

ции 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.

Кроме того, учитывая, что Российская Федерация является военной сверхдержавой, то, по мнению ряда специалистов, важное значение в механизме передачи полномочий Президента Российской Федерации имеет передача лицом, ранее замещавшим должность Президента Российской Федерации, лицу, вступившему в должность Президента России, технических средств управления стратегическими наступательными вооружениями (так называемый «ядерный чемоданчик»).¹

15.3 Функции Президента Российской Федерации

Под функциями Президента Российской Федерации следует понимать основные направления деятельности главы государства, обусловленные его местом и ролью в системе органов публичной власти в России. Функции Президента страны выступают своеобразной квинтэссенцией функций механизма публичной власти и направлены на обеспечение сохранения и развития российского общества и государства.

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,

¹ Ковалева, Л. И. Институт президента: конституционно-правовой анализ. Монография / Л. И. Ковалева. Киев, 2021. С. 190–191.

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.

В числе важнейших функций Президента Российской Федерации можно выделить следующие:

Во-первых, функцию главы государства как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Это означает, что деятельность главы государства направлена на обеспечение, с одной стороны, бесперебойной работы органов публичной власти, а с другой стороны, соблюдения, реализации, охраны и защиты прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России.

Во-вторых, функцию гаранта суверенитета Российской Федерации. Реализация данной функции направлена на сохранение независимости, территориальной целостности и суверенитета России как внутри страны, так и за ее пределами, что предполагает невмешательство каких-либо иностранных или международных субъектов в формирование и реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации.

В-третьих, функцию главы государства по определению стратегии развития страны в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Реализация данной функции состоит в разработке и реализации основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации. При этом глава государства должен осуществлять реализацию данной функции в строгом соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и действующего законодательства в целях реализации прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации.

В-четвертых, представительскую функцию главы государства (как внутри страны, так и за ее пределами). Реализация данной функции состоит в том, что Президент Российской Федерации является официальным представителем России на международной арене как глава государства с возможностью заключения и подписания международных договоров и соглашений, представительства в Организации Объединенных Наций и т. п.

В-пятых, функцию главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти. Реализация данной функции направлена на централизацию системы государственной власти в стране, укрепление и развитие системы местного самоуправления, а также территориального общественного самоуправления в государстве.

Однако, анализ функций главы государства позволяет лишь определить направления деятельности Президента страны. Реализовать на практике функции главы государства позволяют его полномочия, то есть совокупность прав, обязанностей, которые вместе с ответственностью составляют компетенцию Президента Российской Федерации, которая будет предметом анализа в следующем параграфе настоящего учебника.

15.4 Компетенция Президента Российской Федерации

Под компетенцией Президента Российской Федерации следует понимать систему его полномочий, которые закреплены в Конституции России и детализированы в действующем законодательстве Российской Федерации. На сегодняшний день в России отсутствует отдельный Федеральный конституционный закон или Федеральный закон, посвященный определению правового статуса и полномочий главы государства (например, аналогичный Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации»).

Полномочия Президента Российской Федерации можно классифицировать условно на следующие группы:

1. Полномочия главы государства, благодаря которым реализовывается его функция как гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В рамках данных полномочий, например, на основании ст. 125 Конституции Президент Российской Федерации вправе обращаться с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации, о соответствии Основному закону страны федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации.

2. Контрольные полномочия Президента Российской Федерации. В частности, глава государства осуществляет контроль за деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти в рамках единой системы исполнительной власти, так как, например, он уполномочен отправить в отставку Правительство страны. Особое место в группе данных полномочий занимают полномочия по осуществлению главой государства конституционного контроля, которые предусматриваются Конституцией Российской Федерации и детализируются в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3. Полномочия главы государства по формированию органов государственной власти. По сути, Президент Российской Федерации участвует в формировании практически всех органов государственной власти на федеральном уровне. В частности, он назначает с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателя Правительства Российской Федерации, руководителей министерств и ведомств. Он участвует в формировании Центрального Банка (Банка России), Счетной палаты Российской Федерации, представляя соответствующие кандидатуры в палаты

Федерального Собрания Российской Федерации. Он участвует в формировании Центральной избирательной комиссии. Незаменима его роль в формировании Общественной палаты Российской Федерации. Без его участия невозможно формирование состава Верховного и Конституционного Судов Российской Федерации (хотя и формально назначает на должность судей данных высших судебных органов в государстве верхняя палата Федерального Собрания).

При этом, глава государства формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

4. К вышеназванной группе полномочий Президента Российской Федерации непосредственно примыкают полномочия главы государства по назначению определенных категорий должностных лиц органов государственной власти, включая лиц, исполняющих их обязанности. Например, 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.

5. Важную роль играют надзорные полномочия Президента Российской Федерации. В определенной степени, к функции надзора главы государства, на наш взгляд, можно отнести даже его право вето, которое он может наложить, например, на принятые Федеральным Собранием проекты федеральных законов, если, по его мнению, они противоречат Конституции Российской Федерации и действующему законодательству.

Кроме того, в соответствии с частью 2 ст. 85 Основного закона страны Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

6. Большое значение имеют полномочия главы государства по координации системы публичной власти в Российской Федерации, включая полномочия своеобразного арбитра между различными ветвями и органами федеральной государственной власти. Так, в случае, конфликта между Государственной Думой и Правительством Российской Федерации, который институционализируется в виде выражения недоверия Государственной Думы Правительству страны, либо отказе в доверии, глава государства, исходя из интересов сохранения и развития российского общества и государства, решает вопрос относительно того, какой из данных органов федеральной государственной власти прав, либо отправляя в отставку Правительство Российской Федерации, либо распуская Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с частью 1 ст. 85 Конституции Российской Федерации глава государства может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

7. Особое место занимают полномочия Президента Российской Федерации, связанные с функционированием инсти-

тута помилования, предусмотренные ст. 89 Основного закона страны. Наряду с институтом амнистии (который осуществляется Государственной Думой Российской Федерации), институт помилования являются важными проявлениями гуманизма в отношении к лицам, преступившими закон, но которые встали на путь исправления, либо чьи заслуги, возраст, пол, позволяют проявить данные акты гуманизма.

8. Важнейшее место занимают полномочия Президента Российской Федерации, носящие исполнительно-распорядительный характер. В их числе можно выделить, в частности, полномочия главы государства, предусмотренные ст. 83 Конституции России в части осуществления общего руководства Правительством Российской Федерации, председательствования на заседаниях Правительства Российской Федерации, утверждения военной доктрины Российской Федерации и т. п.

9. В особую группу полномочий главы государства можно выделить его полномочия, закрепленные в ст. 89 Конституции страны, связанные с предоставлением гражданства Российской Федерации и предоставлением политического убежища.

10. Особый характер носят полномочия Президента Российской Федерации, связанные с объявлением войны и мира с участием Российской Федерации, а также использованием Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами России. Так, глава государства согласно ст. 87 и 88 Конституции Российской Федерации, а также соответствующими федеральными конституционными законами, вводит чрезвычайное положение, а также в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. При этом, глава государства является

Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

11. Важное значение имеют полномочия главы государства, представительского характера. В частности, согласно ст. 86 Конституции Российской Федерации Президент страны осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

15.5 Акты Президента Российской Федерации

Акты Президента Российской Федерации занимают важнейшее место в системе нормативно-правовых актов в России. Согласно ст. 90 Конституции страны глава государства вправе издавать указы и распоряжения. Данные нормативно-правовые акты в соответствии с ч. 3 ст. 90 Основного закона страны не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Таким образом, нормотворческая деятельность Президента Российской Федерации носит подзаконный характер. Однако, отсутствие в Конституции Российской Федерации четкого разграничения предметов ведения и компетенции между законотворческой деятельностью и нормотворчеством главы государства порождает многочисленные проблемы, связанные с «вторжением» главы государства в компетенцию Федерального Собрания Российской Федерации. Особенно данное явление широко себя проявило в 90-е гг. прошлого века, когда Президент Российской Федерации издавал указы по предметам ведения, которые должны были быть урегулированы на уровне законов, но которые в силу ряда причин не были приняты Федеральным парламентом.

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 главы государства, большинство актов Президента Российской Федерации подлежат официальному опубликованию. Однако, ряд из них, которые содержат государственную тайну, либо сведения конфиденциального характера, не публикуются. Место официального опубликования актов главы государства выступают: 1) «Российская газета»; 2) «Собрание законодательства Российской Федерации»; 3) «Официальный интернет-портал 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 одновре-

менно 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 прекращения полномочий главы государства можно подразделить условно на 4 группы: 1) в случае его смерти; 2) в случае стойкой неспособности исполнять полномочия Президента Российской Федерации по состоянию здоровья; 3) в случае отрешения его от должности; 3) в случае досрочного прекращения полномочий в связи с отставкой с должности по собственному желанию. Три последних основания прямо закреплены в части 2 ст. 92 Конституции Российской Федерации. При этом, отмечается, что выборы нового главы государства должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий предыдущим главой государства.

Действующее законодательство не детализирует предусмотренный в Конституции Российской Федерации порядок прекращения полномочий главы государства в случае его стойкой неспособности исполнять полномочия Президента Российской Федерации по состоянию здоровья, а также досрочного прекращения полномочий в связи с отставкой с должности по собственному желанию.

Однако по второму случаю есть практический пример отставки с должности первого Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина на рубеже 1999–2000 гг.

Важным является институт отрешения Президента Российской Федерации от должности. Он детально урегулирован в ряде статей Конституции Российской Федерации. В частности, согласно ст. 93 Основного закона страны глава государства может быть отрешен от должности только на основании определенного порядка, включающего ряд этапов: 1) выдвижение Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления путем принятия решения не менее двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой); 2) вынесение заключения Верховным Судом Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления; 3) вынесение Конституционным Судом Российской Федерации заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения в отношении Президента Российской Федерации; 4) принятия решения Советом Федерации об отрешении Президента Российской Федерации двумя третями голосов от общего числа сенаторов Российской Федерации. При этом, все эти стадии должны уложиться в трехмесячный срок (со дня принятия решения Государственной Думой о выдвижении обвинения против главы государства). Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента Российской Федерации, Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, считается отклоненным.

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 предоставлены иные правовые гарантии, а неприкосновенности он может быть лишен только в соответствии с порядком, предусмотренным 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; причиненияувечьяилииногоповрежденияздоровья; 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, правительственный связью и другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти, органы местного самоуправления и организаций, 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 покойного бывшего Президента Российской Федерации; 7) наличие неприкословенности (согласно ст. 93 Конституции Российской Федерации она практически идентична неприкословенности действующего главы государства, особенно – в части процедуры ее лишения).

15.8 Органы государственной власти, 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 по правам ребенка при Президенте Российской Федерации); 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 пункта «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.

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 главе 1, то статус Федерального Собрания можно изменить только путем пересмотра Конституции (ст. 135).

Представительный характер Федерального Собрания заключается в том, что Федеральное Собрание является представителем всего многонационального народа Российской Федерации, всех субъектов Российской Федерации, учитывая 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

ния 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 в себя 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.

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 орга-

на 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.

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.

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.

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 (в ред. от 15.07.2020) «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.

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.

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.

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 одна постоянная комиссия – Комиссия Совета Федерации по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых сенаторами Российской Федерации.

16.4 Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

В соответствие 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 специализи-

рованных 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.

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).

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, так же 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. 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 от 28.01. 1998 г. (в ред. от 23.06.2020, раздел I).

Председатель Государственной Думы, его первые заместители и заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы. Количество заместителей Председателя определяет палата.

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. В палате образована одна постоянная комиссия – Комиссия по вопросам контроля за достоверно-

стью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами, мандатным вопросам и вопросам депутатской этики на основе принципа пропорционального представительства фракций.

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 соответствие 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 компетенцию Государственной Думы в соответствии с ч. 1 ст. 105 Конституции РФ входит принятие федеральных законов по вопросам ведения России и совместного ведения России и субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72). 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.

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, Пре-

зидент 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 Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, а Государственная Дума в доверии Правительству РФ отказалась (ч. 3 ст. 109, ч. 3, 4 ст. 117);

– с момента выдвижения ею 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. (в ред. от 22.12.2020) «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 вступле-

ния 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.

Федеральным законом установлен широкий круг социальных, финансовых и организационных гарантий деятельности 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 части 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 соответствуют 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 значимости. Обсуждение начинается с доклада субъекта права законо-

дательной 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, стеноограмма 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 – *поворное 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 депутатов 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 Государственной 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. В Администрации Президента осуществляется подготовка замечаний, предложений и поправок к законопроекту от имени Президента РФ.

ГЛАВА 18. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

18.1 Конституционные основы деятельности Правительства РФ

Ключевое значение для определения конституционно-правового статуса Правительства РФ имеют положения ст. 10 и ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, которые устанавливают принцип разделения властей и называют органы государственной власти Российской Федерации. 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 соответствие 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 осуществляют 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 управлеченческую деятельность, направленную на выполнение 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 статус 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

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ – Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. 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 пер-

социальную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство полномочий.

Формирование Правительства РФ начинается с назначения Председателя Правительства. В соответствии со ст. 111 Конституции РФ председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения Государственной Думой. В данной статье 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 си-

туации 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. д 1 ст. 83) остаются вакантными, Президент вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Согласно п. д 1 ст. 83 федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бед-

ствий, общественной безопасности Президент назначает после консультаций с Советом Федерации.

18.3 Полномочия 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 социально 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, распределяя их различным областям общественной жизни: 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 на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Конституция устанавливает обязательность исполнения постановлений и распоряжений Правительства на всей территории Российской Федерации. Акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и 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);

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 отказывает, 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 частью 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 вслед за трехкратным отклонением Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства (ч. 6 ст. 117).

Помимо оснований отставки Правительства РФ в целом 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).

ГЛАВА 19. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

19.1 Судебная система Российской Федерации

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Суды в России делятся на:

1. *Конституционный суд Российской Федерации*. Рассматривает дела о соответствии нормативных правовых актов всех уровней действующей Конституции РФ.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ проверяют на соответствие нормативные правовые акты субъектов Федерации их Конституциям (уставам).

2. *Верховный Суд Российской Федерации* является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным делам и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции.

3. *Суды общей юрисдикции*. Основному звену подведомственны уголовные, административные, гражданские и иные дела, такие же дела, относящиеся к военнослужащим и организациям, в которых имеется военная и приравненная к ней служба подсудны военным судам.

4. *Арбитражные суды Российской Федерации* рассматривают судебные споры в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Рассмотрим их подробнее.

Конституционный суд Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ – в Российской Федерации орган судебной системы, который может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации

Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» содержит следующие полномочия суда:

- судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции, включая военные суды;
- в пределах своей компетенции рассмотрение дела в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных законом, – также и в качестве суда первой инстанции;
- изучение и обобщение судебной практики, анализ судебной статистики и разъяснение по вопросам судебной практики;
- разрешение в пределах своих полномочий вопросы, вытекающие из международных договоров Российской Федерации, СССР и РСФСР.

Верховный суд является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым

и областным судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, окружным и военным судам;

Верховный Суд издает «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», в котором публикуются решения по гражданским и уголовным делам, обзоры судебной практики, аналитические материалы и статистические данные о работе судов общей юрисдикции и другие материалы.

Суды общей юрисдикции

К судам общей юрисдикции относятся: верховные суды республик в составе Российской Федерации, краевые, областные суды, суд автономной области, автономных округов, Московский, Санкт-Петербургский и Севастопольский городские суды, районные (городские) суды и система военных судов.

Районный суд – это основное звено судов общей юрисдикции, в котором рассматриваются дела по первой инстанции и в апелляционной инстанции по отношению к мировым судьям. Он является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. Помимо судов общей юрисдикции имеются еще и мировые суды.

Мировые суды

Мировые суды обладают ограниченной юрисдикцией и рассматривают малозначительные дела по упрощенной процедуре.

В соответствии с Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» мировой судья рассматривает дела по первой инстанции:

1) уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы;

2) дела о выдаче судебного приказа;

3) дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

4) дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества при цене иска, не превышающей 50 тыс. руб.;

5) иные возникающие из семейно-правовых отношений дела, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), об установлении отцовства, о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, других дел по спорам о детях и дел о признании брака недействительным;

6) дела по имущественным спорам, за исключением дел о наследовании имущества и дел, возникающих из отношений по созданию и использованию результатов интеллектуальной деятельности, при цене иска, не превышающей 50 тыс. руб;

7) дела об определении порядка пользования имуществом.

Арбитражные суды Российской Федерации

В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации», арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Они разрешают экономические споры, возникающие из гражданских, административных и иных правоотношений.

Арбитражные суды субъектов Российской Федерации – создаются в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях, автономных округах. Дела рассматриваются по первой инстанции, обычно единолично. К полномочиям относятся:

– рассмотрение всех дел, подведомственных арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Федеральных арбитражных судов округов и Верховного Суда РФ,

– пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов,

- изучение и обобщение судебной практики;
- анализ судебной статистики.

Арбитражные апелляционные суды. К полномочиям суда относятся проверка в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов, не вступивших в законную силу, рассмотренные арбитражными судами первой инстанции субъектов РФ, пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам принятых им самим судебных актов, анализ судебной статистики. Всего в Российской Федерации функционирует 21 арбитражный апелляционный суд;

Арбитражные суды округов – создаются по одному в каждом судебном округе. Округ охватывает несколько субъектов Российской Федерации. Всего таких судов 10. К полномочиям относятся: рассмотрение по первой инстанции дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение решения арбитражного суда в разумный срок, проверка в кассационном порядке законности вступивших в законную силу судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами первой и апелляционной инстанции, пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов.

19.2 Конституционные принципы правосудия

Конституционный принцип – это основное, исходное правовое положение, закрепленное в Основном Законе и лежащее в основе регулирования того или иного института, отрасли.

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. Независимость судей, прежде всего, обеспечивается благодаря действию принципа разделения властей. В соответствии с ним суды являются самостоятельными органами государственной власти, подчиняющимися только Конституции РФ и федеральному закону. Кроме того, в соответствии с Законом «О статусе судей в РФ» независимость судей обеспечивается установленным законом процессуальным порядком осуществления правосудия; введением наказания за какое бы то ни было вмешательство в деятельность суда; мерами правовой, материальной и социальной защиты судей, предусмотренными законодательством.

4. Неприкосновенность. В соответствии со ст. 122 Конституции РФ судьи неприкосновенны. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, иначе как в порядке определяемом федеральным законом.

5. Независимость судей обеспечивается также финансированием судов только из федерального бюджета.

6. Несменяемость судей. Полномочия судей федеральных судов не ограничены определенным сроком, если иное по установлено Конституцией РФ или федеральным конституционным законом.

Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены только по решению соответствующей квалификационной коллегии судей. В случае, если судья был назначен (избран) на определенный срок или до достижения им определенного возраста, его полномочия считаются прекращенными соответственно по истечении этого срока или достижении им этого возраста.

7. Гласность судебного разбирательства. В соответствии со ст. 123 Конституции РФ разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.

8. Состязательность и равноправие сторон: означает, что все равны перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Конституция также устанавливает право, обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Такой суд состоит из судьи и 12 присяжных заседателей. Коллегия присяжных решает вопрос факта, отвечая на три основных вопроса:

- 1) доказано ли, что соответствующее деяние имело место;
- 2) доказано ли, что это деяние совершил подсудимый;
- 3) виновен ли подсудимый в совершении этого деяния.

Решение коллегии присяжных называется вердиктом. Увердительный вердикт коллегии присяжных дает основание судье решить вопрос о мере наказания, предусмотренной законом, определить меру наказания. При вынесении вердикта о полной невиновности 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 в порядке, предусмотренном федеральным законом в качестве присяжных, народных и арбитражных заседателей.

9. Презумпция невиновности – каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Недопустимость повторного осуждения за одно и то же преступление – уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное подлежит прекращению в отношении лица, о котором имеется вступивший в законную силу приговор по тому же обвинению.

19.3 Конституционный Суд РФ: состав, порядок формирования, полномочия

В соответствии с частью 1 ст. 125 и частью 1 ст. 128 Конституции РФ Конституционный Суд РФ должен состоять из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ. Основные положения этого порядка закреплены в ст. 9 Закона о Конституционном Суде. В соответствии с ними подбор кандидатов на должность судьи этого суда начинается с проведения работы по подготовке к рассмотрению Президентом РФ предложений, которые касаются конкретных кандидатур. Право вносить предложения предоставлено членам другими словами депутатам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, а также законодательным (представительным) органам субъектов РФ, высшим судебным органам и фе-

деральным юридическим ведомствам, всероссийским юридическим сообществам, юридическим научным и учебным заведениям. Иными словами, круг лиц и органов, которые могут проявить инициативу по этому вопросу, довольно велик. Закрепленная статья Закона о Конституционном Суде, которая устанавливает, что внесенное Президентом РФ представление должно быть рассмотрено Советом Федерации в четырнадцатидневный срок. Порядок предварительного обсуждения представленных кандидатов и принятия решения конкретно определен его Регламентом. 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 членов (депутатов) 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:

– 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.

– 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 ис-

полнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ.

– 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.

– 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» части 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» части 2 настоящей статьи, подлежащих применению в конкретном деле.

– Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ.

– 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 частями 2 и 3 ст. 107 и части 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ;

– 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.

- Конституционный Суд РФ осуществляет иные полномочия, установленные конституционным законом.

19.4 Статус судей Конституционного Суда РФ

К судьям конституционного суда предъявляются особые требования:

1) гражданство в РФ (судьи должны проживать и иметь гражданство РФ. Судья также не должен иметь незаконных источников средств к существованию. Кроме того, необходимо, чтобы у него не было иностранного гражданства.);

2) возраст – 40 лет;

3) признанная высокая квалификация в области права (наличие ученой степени) (судья должен разбираться в области судебного процесса);

4) безупречная репутация (у судьи не должно быть судимости за преступление и иное другое правонарушение. Судья не должен преследоваться в уголовном порядке компетентными органами РФ или иностранных государств за совершенное преступление);

5) 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 несовместимые с должностью судьи Конституционного Суда РФ, к ним относится:

- 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.;

– 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;

– 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 Суда 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. Прекращаются полномочия в последний день месяца, когда ему исполняется 70 лет. После он прекращает свою деятельность как судья.

При совершении дисциплинарного проступка на судью по решению Конституционного Суда РФ возможно наложение дисциплинарного взыскания, которое представляется в:

– предупреждении (мера административного наказания, которая выражается в официальном порицании. Выносится в письменной форме)

– прекращении полномочий судьи. (судья прекращает свою деятельность и больше не вправе осуществлять правосудие).

Полномочия судьи Конституционного Суда РФ прекращаются ввиду:

- 1) нарушения порядка его назначения на должность судьи Конституционного Суда РФ, установленного Конституцией Российской Федерации и настоящим ФКЗ (Если судья начал свою деятельность нелегальным способом, то последует преступление, и он прекращает свою деятельность);
- 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 (Судья в ответе за свои поступки, чтобы не было доказанных случаев необходимо следить за своим поведением. При отсутствии этого элемента судья покидает свою должность);
- 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 (уставные) суды субъектов РФ: порядок формирования, полномочия

В настоящее время конституционные суды предусмотрены 56 Конституциями и Уставами субъектов Российской Федерации, а в 22 субъектах приняты специальные законы о конституционных судах. В действительности такие суды были созданы в 18 субъектах Российской Федерации: Адыгее, Башкортостане, Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Карелии, Коми, Марий Эл, Северной Осетии-Алании, Татарстане, Тыве, Саха, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Калининградской, Свердловской, Челябинской областях и Санкт-Петербурге.

Конституционные суды субъектов Российской Федерации, решая общие задачи по укреплению конституционных основ государственной и общественной жизни и действуя в относительно равных процедурах, не составляют единой судебной системы (организационно-процессуального) конституционного контроля. Эти суды независимы в осуществлении своих полномочий. Конституционные суды руководствуются Конституцией РФ, Конституцией (Уставом) конкретного субъекта Российской Федерации и основывают свои выводы и решения на ее положениях. Конституционные (уставные) суды основываются на деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и его решениях по положениям Конституции РФ.

Полномочия конституционных (уставных) судов. Часть 1 ст. 27 Закона о судебной системе относит к ведению конституционных (уставных) судов рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также толкование конституции (устава) субъекта РФ.

Вместе с тем конституциями (уставами) и законами субъектов РФ данные суды могут наделяться правом решать

и другие вопросы в пределах ведения субъектов РФ. Так, в различных субъектах РФ к компетенции конституционных (уставных) судов относятся полномочия по проверке конституционности ненормативных актов органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления; рассмотрению жалоб на нарушение конституционных прав и свобод граждан; проверке условий проведения и результатов референдума, а также выборов Президента республики или иного главы субъекта РФ; толкованию законов субъекта РФ; проверке конституционности правоприменительной практики, связанной с реализацией законов субъекта РФ.

Порядок производства в конституционном (уставном) суде субъекта РФ устанавливается законами соответствующего субъекта и включает в себя определение: поводов и оснований к возбуждению конституционного судопроизводства; обстоятельств, исключающих производство в конституционном (уставном) суде; прав и обязанностей участников конституционного судопроизводства; сроков рассмотрения и разрешения обращения; процедурных правил, касающихся оформления обращения, движения дела, проведения слушания в заседании суда, вынесения, оформления, провозглашения и опубликования судебного решения. В основном такой порядок совпадает с тем, который установлен для производства в Конституционном Суде РФ. Однако с учетом особенностей компетенции конституционных (уставных) судов и некоторых иных обстоятельств в законах отдельных субъектов РФ могут содержаться и некоторые специфические правила осуществления конституционного судопроизводства.

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

¹ Федеративный договор от 31 марта 1992 г. «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными

и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Ст. 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.

Ч. 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 органов государственной власти, установленным федеральным законом.

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».

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 федеральными органами государственной власти регулируются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)¹, а также иными федеральными законами², конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с такими принципами, как: 1) единство системы государственной власти; 2) 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

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

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. I). Ст. 4916; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и др.

органа государственной власти либо должностного лица; 3) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; 4) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий. 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 собой:

- законодательный (представительный) орган государственной власти 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.

На усмотрение конкретного субъекта Российской Федерации возможно установление должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Например, ст. 108 Конституции Республики Алтай установлено, что высшим должностным лицом Республики Алтай является Глава Республики Алтай и он же возглавляет исполнительную власть¹. Статья 6 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, определяя систему органов госу-

¹ Конституция Республики Алтай (Основной Закон). Принята Законом РА от 7 июня 1997 г. № 21-4 (ред. от 13.06.2018). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

дарственной власти данного субъекта, закрепила положение, согласно которому Губернатор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры является высшим должностным лицом автономного округа¹.

Закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусматривает конституционную ответственность непосредственно органов государственной власти субъектов Российской Федерации за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Закон, помимо общих положений о конституционной ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, содержит и более конкретные составы. Так, ответственность данных органов наступит, если принятые ими нормативные правовые акты, во-первых, противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и, во-вторых, повлекли за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации.

Закон конкретизирует не только состав деликта, но и субъекта ответственности. В частности, например, за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, включая установленные государственными программами субъекта Российской Федерации показатели эффективности их реализации, ответственность несут должностные лица орг-

¹ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 г. № 4-ОЗ (ред. от 25.02.2021). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

ганов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть отрешено от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей¹. Президент Российской Федерации также вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом².

¹ См., напр. : Указ Президента РФ от 23 марта 2021 г. № 160 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Пензенской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 23.03.2021; Указ Президента РФ от 20 июля 2020 г. № 473 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края»// СЗ Российской Федерации. 2020. № 30. Ст. 4893 и др.

² См., напр. : Указ Президента РФ от 7 февраля 2001 г. № 132 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Ингушетия от 22 апреля 2000 г. № 76 «Об упразднении Государственного комитета Республики Ингушетия по связи» и Постановления Правительства Республики Ингушетия от 20 мая 2000 г. № 192 «Об учреждении государственного унитарного предприятия «Управление электрической связи Республики Ингушетия» // СЗ Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 627; Указ Президента РФ от 9 сентября 2000 г. № 1621 «О приостановлении действия Указа Президента Республики Адыгея от 22 августа 1994 г. № 131 «Об административной ответственности за нарушения установленного порядка приобретения права на место жительства, порядка пребывания и правил регистрации в Республике Адыгея» // СЗ Российской Федерации. 2000. № 38. Ст. 3778 и др.

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 высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Конституция республики, устав иного субъекта Российской Федерации, основываясь на исторических, национальных и иных традициях региона определяют наименование законодательного органа, устанавливает его структуру. Однако не допускается присутствие словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти, в названии законодательного органа. В качестве примера можно привести следующие наименования законодательных органов субъектов Российской Федерации: Государственный Совет, Государственное Собрание, Народное Собрание, Народный Хурал, Верховный Хурал, Верховный Совет, Парламент, Законодательное Собрание, Законодательная Дума, Губернская Дума, Дума, Собрание депутатов, Совет народных депутатов, Совет депутатов и др.

Конституция, устав субъекта Российской Федерации устанавливают количественный состав депутатов законодательного органа. Количество депутатов ставится в жесткую зависимость от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации. Так, при численности избирателей менее 500 тыс. чел., число депутатов должно составлять не менее 15 и не более 50; при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн чел. – не менее 25 и не более 70 депутатов; при численности избирателей от 1 млн до 2 млн чел. – не менее 35 и не более 90 депутатов; при численности избирателей свыше 2 млн чел. – не менее 45 и не более

110 депутатов. Например, в Краснодарском крае на 1 января 2021 г. 4249315 избирателей¹, соответственно, число депутатов законодательного органа края должно быть не менее 45 и не более 110. Ст. 24 Устава Краснодарского края устанавливает, что Законодательное Собрание Краснодарского края состоит из 70 депутатов². В Ненецком автономном округе на тот же период зарегистрирован 33971 избиратель³, таким образом, минимальное количество депутатов в законодательном органе округа должно быть 15, а максимальное 50. Ст. 19 Устава Ненецкого автономного округа закрепляет количество депутатов Собрания депутатов – 19⁴.

При формировании законодательного органа необходимо придерживаться следующего правила: не менее 25 % депутатов законодательного органа должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями. В данном случае речь идет об обязательном использовании пропорциональной избирательной системы при формировании законодательного органа субъекта Российской Федерации. Мажоритарная избирательная система может быть использована лишь как факультативная, необязательная. Указанное законодательное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных органов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Так, Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея, состоящий из 50 депутатов, формируется путем использова-

¹ UTR: [http://www.krasnodar.izbirkom.ru/chislenost-izbiratelyey](http://www.krasnodar.izbirkom.ru/chislennost-izbiratelyey).

² Устав Краснодарского края (ред. от 09.12.2019) // <http://www.consultant.ru/regbase>.

³ UTR: <http://www.nenetsk.izbirkom.ru/chislenost-izbiratelyey>.

⁴ Устав Ненецкого автономного округа. Принят Собранием депутатов НАО 11 сентября 1995 г. (ред. от 04.12.2020) // <http://www.consultant.ru/regbase>.

ния смешанной избирательной системы. 25 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (мажоритарная избирательная система), остальные 25 депутатов избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями (пропорциональная избирательная система)¹. Конституцией Республики Алтай установлено, что Государственное Собрание – Эл Курултай состоит из 41 депутата². В свою очередь Закон Республики Алтай от 24 июня 2003 г. «О выборах депутатов Республики Алтай» определил, что выборы депутатов Республики Алтай осуществляются по смешанной избирательной (пропорционально-мажоритарной) системе: 11 депутатов избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями; 30 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам³.

Уставом города Москвы определен численный состав Московской городской Думы в количестве 45 депутатов⁴. Избирательным кодексом города Москвы установлено, что выборы депутатов Московской городской Думы проводятся по одномандатным избирательным округам, т. е. с использовани-

¹ Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (ред. от 06.11.2020). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Конституция Республики Алтай (Основной Закон). Принята Законом РА от 7 июня 1997 г. № 21-4 (ред. от 13.06.2018). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

³ Закон Республики Алтай от 24 июня 2003 г. № 12–15 (ред. от 09.10.2020) «О выборах депутатов Республики Алтай». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

⁴ Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

ем только мажоритарной избирательной системы¹. Примечательно, что город федерального значения Санкт-Петербург не воспользовался возможностью, предоставленной федеральным законом, формировать Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, используя только мажоритарную избирательную систему. Так, Устав Санкт-Петербурга установил, что Законодательное Собрание состоит из 50 депутатов². Закон Санкт-Петербурга от 17 февраля 2016 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» закрепил положение, согласно которому выборы депутатов происходят по смешанной избирательной системе – 25 депутатов избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, другие 25 депутатов – по одномандатным избирательным округам³.

Закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации передает на усмотрение субъектов Российской Федерации вопрос по установлению срока полномочий депутатов законодательного органа одного созыва, однако, предусмотрев при этом, максимальный срок полномочий в 5 лет, который не может быть превышен законодательством субъекта Российской Федерации. Например, ст. 78 Конституции Чеченской Республики говорит о том, что депутаты

¹ Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 (ред. от 22.05.2019) «Избирательный кодекс города Москвы». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Устав Санкт-Петербурга. Принят ЗС СПб 14 января 1998 г. (ред. от 19.03.2021). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

³ Закон Санкт-Петербурга от 17 февраля 2016 г. № 81-6 (ред. от 07.10.2020) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

Парламента избираются сроком на 5 лет¹. Аналогичный срок полномочий депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл одного созыва установлен ст. 65 Конституции Республики Марий Эл².

Депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации осуществляют свои полномочия как на профессиональной постоянной основе, так и на непостоянной основе, т. е. без отрыва от основной производственной или служебной деятельности. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Так, например, ст. 2 Закона Краснодарского края от 28 июля 1995 г. «О Законодательном Собрании Краснодарского края» установила, что число депутатов, осуществляющих депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе, равно 25³.

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Понятие юридического лица дается в ст. 48 Гражданского кодекса РФ⁴. Под ним понимается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

¹ Конституция Чеченской Республики. Принята на референдуме 23.03.2003 (ред. от 14.12.2020). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Конституция Республики Марий Эл от 24 июня 1995 г. (ред. от 31.07.2014). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

³ Закон Краснодарского края от 28 июля 1995 г. № 10-КЗ (ред. от 23.12.2020) «О Законодательном Собрании Краснодарского края». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // СЗ Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

Федеральный закон наделил законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации правом самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Например, Регламентом Народного Хурала Республики Бурятия определяются внутреннее устройство и органы Народного Хурала; общий порядок его работы; стадийность законодательной процедуры; порядок рассмотрения вопросов, отнесенных к его ведению, и другие вопросы¹.

Бюджет субъекта Российской Федерации должен предусматривать расходы на обеспечение деятельности законодательного органа. В соответствии с пунктом 3 ст. 21 Бюджетного кодекса РФ² в составе классификации расходов бюджетов в разделе 0100 «Общегосударственные вопросы» предусмотрен подраздел 0103 «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований», в рамках которого подлежат отражению расходы на обеспечение деятельности в том числе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации³.

Для легитимного функционирования вновь избранного законодательного органа федеральный законодатель опреде-

¹ Постановление Народного Хурала РБ от 16 апреля 2002 г. № 1037-II (ред. от 25.02.2021) «О Регламенте Народного Хурала Республики Бурятия». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // СЗ Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

³ Приказ Минфина России от 6 июня 2019 г. № 85н (ред. от 29.12.2020) «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.07.2019.

лил минимальную численность депутатов – она должна быть не менее двух третей от установленного числа депутатского корпуса. Так, ст. 28 Устава Забайкальского края установила правомочность Законодательного Собрания края в случае избрания в его состав не менее двух третей от установленного числа депутатов¹. Аналогичное положение содержится и в ст. 73 Конституции Республики Татарстан².

Критериями правомочности законодательного органа является и установление минимального количества депутатов, присутствующих на его заседании, а также минимально допустимого количества заседаний данного органа в определенный период времени. Закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации закрепил положение, согласно которому заседание законодательного органа не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от числа избранных депутатов, а минимальное количество заседаний – один раз в три месяца.

Заседания законодательного органа являются открытыми, но имеют ряд исключений. Они устанавливаются как федеральным законодательством, так и региональным. Например, ст. 21 Регламента Законодательного Собрания Новосибирской области установлены особенности проведения закрытого заседания сессии данного законодательного органа³.

¹ Закон Забайкальского края от 17 февраля 2009 г. № 125-ЗЗК (ред. от 24.02.2021) «Устав Забайкальского края». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (ред. от 22.06.2012). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

³ Постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 27 апреля 2016 г. № 84 (ред. от 28.01.2021) «О Регламенте Законодательного Собрания Новосибирской области». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

К основным полномочиям законодательного органа относятся:

- принятие конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (нему);
- осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;
- заслушивание ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- заслушивание информации о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- осуществление иных полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством.

Полномочия законодательного органа могут быть прекращены досрочно в случае:

- принятия указанным органом решения о самороспуске;
- роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации;
- вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, суда иного субъекта Российской Федерации о неправомочности данного состава депутатов законодательного органа;
- роспуска указанного органа Президентом Российской Федерации в порядке и по основаниям, которые предусмотрены Законом об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

20.3 Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Упоминая об органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, необходимо отметить, что законодателем устанавливается целая их система, возглавляемая высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рассмотрение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что систему региональных органов исполнительной власти составляют:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Непосредственно саму структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – высшее должностное лицо)

Конституция республики, устав иного субъекта Российской Федерации, основываясь на исторических, национальных и иных традициях региона определяют наименование должности высшего должностного лица. Однако наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации. В качестве примера можно привести следующие наименования должности высшего должностного лица:

го должностного лица: Мэр (такое наименование используется только в одном субъекте Российской Федерации – Москве), Губернатор, Глава, Глава – Председатель Правительства, Президент (данное наименование используется в Республике Татарстан), Глава администрации (губернатор), Глава администрации.

В большинстве субъектов Российской Федерации высшее должностное лицо одновременно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, ст. 51 Устава Омской области определяет, что Губернатор Омской области по должности является Председателем Правительства Омской области¹. Ст. 57 Устава Ростовской области устанавливает, что Правительство Ростовской области является высшим постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти Ростовской области, который возглавляет Губернатор Ростовской области. В Правительство Ростовской области по должности входят Губернатор Ростовской области, заместители (в том числе первые) Губернатора Ростовской области, министры².

С другой стороны, в ряде субъектах должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации замещают разные лица. Так, ст. 84 и 85 Конституции Республики Дагестан закрепляют полномочия Главы Республики по формированию Правительства Республики Дагестана в составе Председателя Правительства, заместителей Председателя и министров. Глава Республики Дагестан с согласия Народного Собрания Рес-

¹ Устав (Основной Закон) Омской области. Принят Постановлением ЗС Омской области от 26 декабря 1995 г. № 193 (ред. от 28.10.2020). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Областной закон Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС (ред. от 01.03.2021) «Устав Ростовской области». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

публики Дагестан назначает Председателя Правительства Республики Дагестан¹.

Закон об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации предусматривает следующие способы избрания высшего должностного лица:

1) 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.

2) избрание депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Из 85 субъектов Российской Федерации только в 10 субъектах (Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Крым, Республика Северная Осетия – Алания, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ) высшее должностное лицо избирается депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в остальных 75 – гражданами Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации, федеральным законом независимо от способа избрания устанавливаются следующие требования к кандидату на должность высшего должностного лица, это:

- наличие гражданства Российской Федерации,
- обладание пассивным избирательным правом;

¹ Конституция Республики Дагестан (ред. от 26.12.2017). Принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 г. URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

- постоянное проживание на территории Российской Федерации;
- отсутствие гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- достижение возраста 30 лет.

Сама процедура выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица в случае его избрания гражданами Российской Федерации достаточно сложна. Гражданин на эту должность может быть выдвинут политической партией, а также в порядке самовыдвижения. Необходима поддержка определенного количества депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Указанная процедура предусматривает и участие в ней Президента Российской Федерации. Так, Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. Порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации¹.

В случае избрания высшего должностного лица депутатами законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидаты на данную должность представляются в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации Президентом Россий-

¹ Указ Президента РФ от 11 июля 2013 г. № 620 (ред. от 19.07.2017) «Об утверждении Положения о порядке внесения и рассмотрения предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2013. № 28. Ст. 3815.

ской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению мандатов в действующем законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации или в действующей Государственной Думе. Президент Российской Федерации из предложенных ему кандидатур представляет трех кандидатов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

В отношении лица, занимающего должность высшего должностного лица, Конституцией Российской Федерации, Законом об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются разнообразные запреты и ограничения, а также возлагаются обязанности, вытекающие из нахождения в данной должности. Так, в частности часть 3 ст. 77 Конституции Российской Федерации запрещает высшему должностному лицу открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Срок полномочий высшего должностного лица независимо от способа избрания не может превышать 5 лет. Одно и тоже лицо не может замещать указанную должность более двух сроков подряд. При вступлении в должность лицо приносит присягу на верность народу и Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Среди полномочий, которыми обладает высшее должностное лицо, можно отметить следующие:

– представление субъекта Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей;

- обнародование законов, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклонение законов, принятых законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- формирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и принятие решения об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- представление в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации ежегодных отчетов о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- возможность участия в работе законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса;
- осуществление иных полномочий.

Федеральным законом предусмотрены основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица, возможность выражения ему недоверия законодательным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, а также отзыв высшего должностного лица

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (далее – высший исполнительный орган)

Высший исполнительный орган является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Он обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, 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.

Конституция республики, устав иного субъекта Российской Федерации, региональное законодательство, основываясь на исторических, национальных и иных традициях региона,

устанавливают наименование высшего исполнительного органа, его структуру, порядок его формирования. Наиболее часто встречается наименование «Правительство», реже – «Администрация», совсем редко – «Кабинет Министров» (Республика Адыгея (Адыгея), Чувашская Республика – Чувашия) и «Совет Министров» (Республика Крым).

Высший исполнительный орган так же как и законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

К основным полномочиям высшего исполнительного органа относятся:

- разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Иные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Высший исполнительный орган формирует иные органы 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 Омской области установлено, что органы исполнительной власти Омской области осуществляют исполнительные и распорядительные функции в установленной сфере деятельности, а также координируют деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти Омской области. Решение о создании, реорганизации и ликвидации органов исполнительной власти Омской области принимается Губернатором Омской области в соответствии с областным законом. Кон-

крайний перечень органов исполнительной власти Омской области утвержден Указом Губернатора Омской области от 23 января 2004 г. «О перечне органов исполнительной власти Омской области», в этот перечень входят Правительство, министерства, главные управления, государственные инспекции, региональная комиссия¹. В систему исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия входят Правительство Республики Хакасия, министерства, государственные комитеты Республики Хакасия, комитеты и иные органы исполнительной власти².

Конституция Российской Федерации в части 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. И 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.

¹ Указ Губернатора Омской области от 23 января 2004 г. № 15 (ред. от 28.04.2020) «О перечне органов исполнительной власти Омской области». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Конституция Республики Хакасия (принята на XVII сессии ВС РХ (первого созыва) 25 мая 1995 г.) (ред. от 09.02.2021). URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

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.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. На конституционном уровне (статья 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 главе 1 «Основы конституционного строя», Конституция Российской Федерации в главе 8 «Местное самоуправление» дает определение местного самоуправления, выделяя его суть – это решение вопросов местного значения (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)², заложив очередную основу ре-

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 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

формирования 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.

21.2 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Перечень форм прямого волеизъявления, которые могут быть использованы при осуществлении гражданами местного самоуправления, закреплен 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;

управления в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

- правотворческая инициатива граждан;
- инициативные проекты;
- территориальное общественное самоуправление;
- староста сельского населенного 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 организации 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.

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

Как уже было отмечено, 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 райо-

на: совет, собрание; в) муниципального района, муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением: совет, дума, собрание¹. В Республике Адыгея определены следующие наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации: 1) для представительного органа – Совет народных депутатов; 2) для главы муниципального образования – глава муниципального образования; 3) для местной администрации – администрация муниципального образования².

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.

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.

¹ Статья 27 Закона Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ (ред. от 10.03.2021) «О местном самоуправлении в Краснодарском крае». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

² Статья 32 Закона Республики Адыгея от 31 марта 2005 г. № 294 (ред. от 24.02.2021) «О местном самоуправлении». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

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 их 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. Так, численность жителей города Новороссийска по состоянию на 2021 г. составляет почти 242000 чел., г. Новороссийск наделен статусом городского округа, соответственно, на основании Устава муни-

ципального образования г. Новороссийск Городская Дума состоит из 35 депутатов¹.

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;
- избирается представительным органом муниципального образования из своего состава;

¹ Статья 25 Решения городской Думы муниципального образования город Новороссийск от 19 февраля 2019 г. № 392 (ред. от 26.11.2019) «О принятии Устава муниципального образования город Новороссийск». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

- избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса;
- избирается 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. Это 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, а также 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 единонаучалия.

Главой местной администрации может быть либо глава муниципального образования, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, за-

ключаемому 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 так же 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 от 7 февраля 2011 г. «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹. Например, ст. 6 Устава муниципального образования

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и му-

городской округ Симферополь Республики Крым, определяя структуру органов местного самоуправления городского округа, дает официальное наименование контрольно-счетного органа – Контрольно-счетная палата города Симферополя Республики Крым¹.

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 затронуть 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»², а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

ниципальных образований» // СЗ Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

¹ Устав муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым. Принят решением Симферопольского горсовета от 13 ноября 2014 г. № 61 (ред. от 29.09.2020). URL: <http://www.consultant.ru/regebase>.

² Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 27.10.2020) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152.

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. Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

К должностям муниципальной службы относятся должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, 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, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций¹.

¹ См., напр. : Закон Республики Адыгея от 13 февраля 2008 г. № 151 (ред. от 04.08.2016) «О Реестре должностей муниципальной службы в Республике Адыгея». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>; Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 г. № 65-кз (ред. от 10.12.2019) «О Реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>; Закон ЕАО от 19 сентября 2006 г. № 756-ОЗ (ред. от 30.11.2017) «О Реестре должностей муниципальной службы в Ев-

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. Например, в Аппарате Ростовской-на-Дону городской Думы существует ведущая группа должностей, к которой относятся должности: главного бухгалтера, помощника Председателя городской Думы – главы города Ростова-на-Дону, консультанта¹.

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, относятся глава муниципального образования, депутат представительного органа муниципального образования, председатель избирательной комиссии муниципального образования, председатель контрольно-счетного органа муниципального образования и др.²

рейской автономной области». URL: <http://www.consultant.ru/-regbase>.

¹ Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 7 октября 2014 г. № 709 (ред. от 24.02.2021) «Об утверждении Реестра муниципальных должностей и Реестра должностей муниципальной службы в городе Ростове-на-Дону». URL: <http://www.consultant.ru/-regbase>.

² 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». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>; Решение город-

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, например, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в установленных статьей 75 Закона об общих принципах организации местного самоуправления случаях.

21.7 Вопросы местного значения

При определении местного самоуправления законодатель подчеркивает важный аспект – это решение проблем местного значения. Под ними 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

ской 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». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

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. Среди них: 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 задания 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 от 28 апреля 2008 г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципаль-

ных районов»¹. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. 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.

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 ресурсов.

¹ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 (ред. от 09.05.2018) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // СЗ Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

² Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 (ред. от 16.08.2018) «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» // СЗ Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

вых 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. Ст. 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 организацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления². Закон Республики Крым от 9 декабря 2014 г. «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере архивного дела» наделил органы местного самоуправления следующими полномо-

¹ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // СЗ Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

² 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.

чиями: комплектование муниципальных архивов документами Архивного фонда Республики Крым и другими архивными документами, относящимися к государственной собственности Республики Крым и находящимися на территориях муниципальных образований, их учет и хранение, оказание государственных услуг по их использованию¹.

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.

¹ Закон Республики Крым от 9 декабря 2014 г. № 28-ЗРК/2014 (ред. от 29.05.2020) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым отдельными государственными полномочиями Республики Крым в сфере архивного дела». URL: <http://www.consultant.ru/regbase>.

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. Оно имеет свою специфику и отличается высокой степенью динамики. 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, подробное рассмотрение в учебнике конституционного законодательства демонстрирует, что важное место в конституционно-правовой реформе последних лет занимает совершенствование и развитие 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 05.04.2021) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2021) // 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 18.06.2017) // Российская газета. – № 137-д. 2004. – 30 июня; 2017 – № 1.
5. 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 05.04.2021) // Парламентская газета. – № 106. – 2002. – 15 июня; 2018. – № 83.
6. О выборах Президента Российской Федерации : feder. закон № 19-ФЗ от 10 января 2003 г. (ред. от 05.04.2021) // Российская газета. – № 6. – 2003. – 16 января; 2017. – № 374.
7. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : feder. закон № 20-ФЗ от 22 февраля 2014 г. (ред. от 05.04.2021) // Российская газета. – № 45. – 2014. – 26 февраля; 2018 – № 30.
8. 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.

9. О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 8 апреля 2003 г. № 571-КЗ (с изм. и доп. от 09.06.2020) // Кубанские новости. – № 71. – 15 апреля 2003 г.; 2018 – № 3738.

10. О муниципальных выборах в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 26 декабря 2005 г. № 966-КЗ (с изм. и доп. от 21.11.2020) // Кубанские новости. – № 199. – 29 декабря 2005 г.; 2017 – № 3561.

11. О средствах массовой информации : закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2121-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1511.

12. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : feder. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) // СЗ РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.

13. О политических партиях : feder. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950; 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3104.

14. Проект Федерального закона № 636328 «О внесении изменений в статью 141.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (текст по состоянию на 28.10.2014) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

15. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб., 1845. – С. 480–481.

16. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 21. – Ст. 232.

17. СЗ РФ. – 2000. – № 2. – Ст. 125.

18. СУ. – 1917. – № 169. – Ст. 915; № 251. – Ст. 1801.

19. СЗРИ. – Т. XV. – Пг. 1916.

20. Собр. узак. – 1917. – Ст. 683; Прик. Армии и флоту от 31 мая 1917 г. № 17.

21. Свод воен. пост. – 1869 г. – Кн. XXII. – Изд. 4-е.

22. Свод морск. пост. – Кн. XVI. – Изд. 1915 г.
23. Свод воен. пост. – 1869 г. – Кн. XXII. – 4-е изд.
- Ст. 168 и Свод морск. пост. – Кн. XVI. – Изд. 1915. – Ст. 167.
24. Российское законодательство X–XX вв. Т. 9. – М., 1994. – С. 136–184.
25. Уголовный кодекс РСФСР. – М., 1996.
26. Уголовный кодекс Р.С.Ф.С.Р. В ред. 1926 г. – М., 1926.
27. Уголовный кодекс Р.С.Ф.С.Р. – М., 1923.

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П // СЗ РФ. – 2002. – № 25. – Ст. 2515; Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 № 458-0 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 3.
2. Определение Верховного Суда РФ от 19.09.2006 по делу № 69-Г06-19; Определение Верховного Суда РФ от 17.11.2005 по делу № 5-Г05-97; Определение Верховного Суда РФ от 25.02.2004 по делу № 46-Г03-25; Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2003 по делу № 19-Г03-1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.
3. Определение Верховного Суда РФ от 07.10.2004 по делу № 4-Г04-48 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.
4. Определение Верховного Суда РФ от 03.03.2004 по делу № 61-Г04-1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.
5. Постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 9 ноября 2000 г. № 32/256-2. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

6. По жалобе В. на решение избирательной комиссии муниципального образования города Усолье-Сибирское от 22 марта 2002 г. «Об отмене регистрации кандидата в мэры города Усолье-Сибирское»: постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 26 марта 2002 г. № 61/479. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

7. По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М. Салямова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 янв. 2002 г. № 2-П [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.-consultant.ru>. – Загл. с экрана.

Монографии, исследования, статьи

1. Авакьян С. А. Конституция Российской Федерации: итоги развития / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – С. 3–10.

2. Авакьян С. А. Конституционное право России. В 2 т. Т. II / С. А. Авакьян. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2020. – 863 с.

3. Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М., 2000. – С. 10–15.

4. 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>.

5. 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>.

6. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М., 1981. – Т. I. – 360 с.

7. Амелин В. Н. Эффективное управление избирательной кампанией / В. Н. Амелин, З. М. Зотова. – М. : РЦОИТ, 2001. – 104 с.

8. 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.

9. Андронова О. А. Право и политическая борьба: незаконные методы ведения избирательной кампании и способы борьбы с ними в законодательстве Российской Федерации / О. А. Андронова. – М., 2010.

10. Аристотель. Политика. В 4 т. / Аристотель; пер. с древнегреч; под общ. ред. А. И. Доватура. – М., 1983. – 830 с.

11. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. – М. : Норма-Инфра-М, 2007. – 784 с.

12. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай, – М., 2018. – 767 с.

13. Бактагиров Р. Ф. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (обзор новейшего законодательства) / Р. Ф. Бактагиров, А. А. Фомин, С. М. Шапиев. – М. : РЦОИТ, 2007. – 240 с.

14. Биктагиров Р. Т. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства) / Р. Т., Биктагиров С. М. Шапиев. – М., 2003. – 240 с.

15. Бахрушин С. В. Классовая борьба в русских городах XVI – начала XVII вв. : науч. труды. / С. В. Бахрушин. – М., 1952. Т. I. – 263 с.
16. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / Ч. Беккария. – М., 1995. – 184 с.
17. Белоновский, В. Н. Избирательное право. Особенная часть : учеб. пособие [Электронный ресурс] / В. Н. Белоновский, В. В. Шуленин. – М. : Евразийский открытый институт, 2011. – 488 с. – ISBN 978-5-374-00018-4. – Режим доступа: URL: <http://www.iprbookshop.ru/10669.html>.
18. Белоновский В. Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / В. Н. Белоновский. – М. : ЮНИТИДАНА, Закон и право, 2005. – 512 с.
19. Беляев И. Д. Судьбы землины и выборного начала на Руси / И. Д. Беляев. – М., 1905. – 137 с.
20. 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.
21. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. – Воронеж : Воронеж. ун-т, 1985. – 154 с.
22. Бойко А. И. Система и структура уголовного права. В 3 т. / А. И. Бойко. – Ростов-на/Д : ЮФУ, 2007.
23. Бурашникова Н. А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве / Н. А. Бурашникова // Судья. – № 1. – 2018. – С. 47–53.
24. Бутяйкин И. А. Уголовное законодательство зарубежных государств о фальсификации избирательных документов / И. А. Бутяйкин // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 2. – С. 112–114.
25. Ворванин Д. В. Регистрация, отказ, отмена регистрации кандидата на выборах в представительные (законодатель-

ные) 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.

26. 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>.

27. Геворков Р. В. Система ГАС «Выборы» как объект уголовно-правовой охраны / Р. В. Геворков // Закон и право. – 2019. – № 11. – С. 130–131.

28. Гессен В. М. Основы конституционного права / В. М. Гессен. – Пг, 1917. – С. 208, 209.

29. Гетманская О. Ю. Предупреждение как мера процессуальной ответственности за нарушение избирательного законодательства / О. Ю. Гетманская // Российская юстиция. – 2019. – № 8. – С. 62–64.

30. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. / Т. Гоббс; пер. с лат. и англ.; под ред. В. В. Соколов // Соч. В 2 т. – М., 1991. – Т. 2. – 502 с.

31. Гоббс Т. Основы философии. Ч. 3. О гражданине / Т. Гоббс; пер. с лат. и англ.; сост. В. В. Соколов // Соч. В 2 т. – М., 1991. – Т. 1. – 621 с.

32. Гойман-Червонюк В. И. Очерк теории государства и права. В 2 ч. / В. И. Гойман-Червонюк. – М., 1995. – 326 с.

33. Гроций Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Г. Гроций; пер. с лат. А. Л. Сакетти; под общ. ред. С. Б. Крылова. – М., 1994. – С. 473, 457–458.

34. Дамаскин О. В. Избирательный процесс и электорально-правовая культура : учеб.-практ. пособие / О. В. Дамаскин, Е. В. Корчиго, Р. Р. Сеченова; науч. ред. Ю. А. Веденеев. – М. : Норма, 2005. – 272 с.

35. Денисов А. И. Советское государственное право / А. И. Денисов, М. Г. Кириченко. – М., 1957. – С. 286–290.
36. Курс советского государственного права / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, К. Г. Мишин, П. Н. Романов. – М., 1962. – Т. 2. – С. 301–343.
37. Советское государственное право / под ред. проф. С. С. Кравчука. – М., 1983. – С. 352–390.
38. Дмитриев Ю. А. Юридическая ответственность / Ю. А. Дмитриев // Теория государства и права. – М., 2010. – 435 с.
39. Дмитриев, Ю. А. Избирательное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Исраелян. – М. : ЗАО Юстицинформ, 2008. – 312 с.
40. 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.
41. Еременко Ю. П. Проблемы ответственности в государственном праве / Ю. П. Еременко, Ф. М. Рудинский // Юридическая ответственность в советском обществе. – Волгоград, 1974.
42. Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность / С. А. Авакьян // Сов. гос-во и право. – 1975. – № 10.
43. Боброва Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская – Воронеж, 1985.
44. Зарубежное избирательное право : учеб. пособие / А. С. Автономов [и др.] ; науч. ред. В. В. Маклаков ; науч. конс. А. И. Ковлер, В. И. Лысенко. – М. : Норма, 2003. – 288 с.
45. Зиновьев А. В. Конституционная ответственность / А. В. Зиновьев // Правоведение. – 2003. – № 4. – С. 4–16.
46. Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. – Воронеж, 1980. – 159 с.

47. Игнатенко В. В. Юридическая ответственность и избирательный процесс / В. В. Игнатенко. – М. : РЦОИТ, 2002.
48. Игнатенко В. В. Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции: учеб. пособие / В. В. Игнатенко. – Иркутск : Избират. комис. Иркут. обл., 1998. – 47 с. – ISBN 5-7971-0019-3.
49. Игнатенко В. В., Ищенко Е. П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства / В. В. Игнатенко, Е. П. Ищенко. – М. : РЦОИТ, 1999. – 88 с. – ISBN 5-93639-002-0.
50. Игнатенко В. В. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов : монография / В. В. Игнатенко, Д. С. Рымарев. – Иркутск : Избирательная комиссия Иркутской обл. : Ин-т законодательства и правовой информ., 2017. – 175 с. – ISBN 978-5-91106-041-1.
51. 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.
52. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. – М., 2012. – С. 583–589.
53. История отечественного государства и права / под ред. О. И. Чистякова. – М., 2002. – Ч. 2. – С. 455–456.
54. Итоги прошедших в 2003–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://old.cikrf.ru/special/-about/library/books/issues_2004.html.
55. Капранова Ю. В. Взаимодействие избирательных комиссий с правоохранительными органами / Ю. В. Капранова // Юрист-Правоведъ. – 2017. – № 3(82). – С. 152–158.
56. Князев С. Д. Актуальное диссертационное исследование о правовых презумпциях в избирательном праве Российской Федерации.

ской Федерации / С. Д. Князев // Избирательное право. – 2012. – № 3. – С. 54–56.

57. Ковалевский М. М. Происхождение современной демократии / М. М. Ковалевский. – М. : Товарищество тип. А. И. Мамонтова, 1895–1897.

58. 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. – ISBN 5-7975-0722-6.

59. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. – М., 1997. – 416 с.

60. 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.

61. Конджакуян К. М. Особенности административной ответственности за нарушение избирательных прав (сравнительно-правовое исследование) / К. М. Конджакуян // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 62–64.

62. Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / А. А. Кондрашев. – М. : Юристъ, 2006. – С. 8–13.

63. Проблемы правовой ответственности государственных органов и служащих : «круглый стол» // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 28.

64. Кравец И. А. Конституционализм и российская государственность в начале XX в. : учеб. пособие / И. А. Кравец. – М. : ИВЦ «Маркетинг»; Новосибирск: ООО «Издательство ЮКЭА», 2000. – 367 с.

65. Кузьмин И. А. Юридическая ответственность и ее реализация : учеб. пособие / И. А. Кузьмин. – Иркутск : Изд-во: ИГУ, 2013. – 219 с.

66. Лаптев П. А. Проблемы рассмотрения дел против России в Европейском Суде по правам человека и некоторые вопросы юридической техники / П. А. Лаптев // Законотворче-

ская техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1 / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2001. – С. 24–31.

67. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву / О. Э. Лейст. – М., 1981. – С. 102–103.

68. Лейст О. Э. Понятие ответственности в теории права / О. Э. Лейст // Вестник Московского университета. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1994. – № 1. – С. 31–37.

69. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / О. Э. Лейст. – М., 2002. – 339 с.

70. Липинский Д. А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции / Д. А. Липинский // Журнал Российского права. – 2014. – № 6. – С. 37–51.

71. Люблинский П. И. Преступления против избирательного права / П. И. Люблинский. – СПб., 1906. – 231 с.

72. 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.

73. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – М., 2013. – 636 с.

74. Морозова Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. – М. : Эксмо, 2010. – 510 с.

75. Наумова С. Ю. Общая теория государства и права / С. Ю. Наумова, А. С. Мордовцева, Т. В. Касаева. – Саратов, 2018. – 392 с.

76. Огородникова Н. В. К вопросу о дифференцирующих признаках привилегированных и квалифицированных составов преступлений / Н. В. Огородникова // Науч. труды. Российской академии юридических наук. Вып. 4. В 3 т. Т. 2. –М. : Юрист, 2004.

77. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М., 1989. – 915 с.
78. 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.
79. Провоторов Р. А. Развитие института ответственности за нарушение избирательных прав: исторический аспект / Р. А. Провоторов // Общество и право. – 2017. – № 4 (62). – С. 199–202.
80. Протасов Л. Г. Всероссийское Учредительное Собрание: история рождения и гибели / Л. Г. Протасов. – М., 1997. – 367 с.
81. Рассказов Л. П. Теория государства и права / Л. П. Рассказов. – 4-е изд. – М. : Изд-во: Инфра-М, РИОР, 2013. – 473 с.
82. Раянова Н. В. Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства / Н. В. Раянова // Наука XXI века. – 2017. – № 4. – С. 201–205.
83. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или принципы политического права / Ж.-Ж. Руссо. – М., 1969. – 124 с.
84. 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.
85. Савельев Ю. М. К вопросу об актуальности позитивной юридической ответственности как формы реализации юридической ответственности / Ю. М. Савельев // Вектор науки ТГУ. Сер. Юридические науки. – 2014. – № 4(19). – С. 91–94.
86. 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.

87. Сенякин И. Н. Дисбаланс юридической ответственности (технико-культурная детерминация и причины) // Юридическая техника. № 10. 2016. С. 274–281.
88. Собачевская Ю. А. Типы и особенности конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 33–35.
89. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д. В. Лафитский, Н. М. Касаткина, А. Г. Орлов, Н. Ю. Трещетенкова. – М. : РЦОИТ : Норма, 2006. – 496 с.
90. Соловьёв С. В. Проблемные аспекты квалификации преступления, предусмотренного ст. 141 УК РФ «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий» / С. В. Соловьёв // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 205–213.
91. Степанов И. М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы / И. М. Степанов // Советское государство и право. – 1987. – № 10. – С. 42–49.
92. Степанов И. М. Уроки и парадоксы российского конституционализма : очерк-эссе / И. М. Степанов. – М. : Манускрипт, 1996. – 107 с.
93. Сунцов А. П. Избирательное право Тюменской области: история и современность / А. П. Сунцов. – Тюмень, 1999. – 115 с.
94. Таганцев Н. С. Русское уголовное право. Общая часть (извлечения) / Н. С. Таганцев // Философия уголовного права / сост. Ю. В. Голик. – СПб., 2004. – С. 257–294.
95. 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.

96. Тхоржевский С. И. Всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право / С. И. Тхоржевский. – Петроград, 1917. – 32 с.
97. Турищева Н. Ю. Развитие ответственности за преступления против избирательных прав по дореволюционному уголовному законодательству России / Н. Ю. Турищева // История государства и права. – 2008. – № 7. – С. 28–30.
98. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб. : Типография Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1845. – 647 с.
99. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных по изданию 1866 г. с внесением всех узаконений по продолжению 1868, 1869, 1871 и 1872 годов с разъяснениями по решениям уголовного кассационного департамента / сост. Н. С. Таганцев. – СПб. : Издание «Книжного магазина для иногородних», 1873. – 775 с.
100. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Изд. 1885 г. со включением статей по Продолжениям 1912, 1913 и 1914 годов. – Пг., 1916. – 521 с.
101. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. Б. В. Волженкин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 510 с.
102. Уголовный кодекс Федеративной Республики Германии / науч. ред. Д. А. Шестаков. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 524 с.
103. Уголовный кодекс Швейцарии / науч. ред. Н. Ф. Кузнецова. – М. : Зерцало-М, 2001. – 138 с.
104. Избирательный кодекс Франции // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. – М. : Весь Мир, 2004. – С. 189–265.
105. Уголовное право. Общая и Особенная части : учебник / под ред. Н. Г. Кадникова. – М. : Изд. Дом «Городец», 2006. – 911 с.
106. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник / А. Ф. Черданцев. – М., 2001. – 429 с.

107. Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. / Л. В. Черепнин. – М., 1978. – 417 с.
108. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года / О. И. Чистяков. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 215 с.
109. Фомина Ж. С. Реформы избирательной системы Российской Федерации / Ж. С. Фомина // Правовое обеспечение российских реформ : монография. – Волгоград, 2008. – 256 с.
110. 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.
111. Явич Л. С. Проблемы теории права : курс лекций. В 2 т. Т. 1 / Л. С. Явич, С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 396 с.
112. Советское государство и право. – М. : Наука, 1974. – № 5. – С. 143–145.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Горьков Н. В. Избирательно-правовая ответственность в Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук / Н. В. Горьков. – М., 2008. – 250 с.
2. Елисеева Т. Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук / Т. Н. Елисеева. – М., 2004. – 210 с.
3. Елисеева Т. Н. Уголовно-правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации : дис. ... канд. юр. наук / Т. Н. Елисеева. – М., 2004. — 210 с.
4. Избирательная комиссия Республики Бурятия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.izbirkom03.ru>.
5. Кольшицын А. С. Преступления против избирательных прав граждан и права на участие в референдуме : дис. ... канд. юр. наук / А. С. Кольшицын. – Рязань, 2004. – 195 с.
6. Левченко Т. Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект:

на примере России, Великобритании и США : дис. ... канд. юр. наук / Т. Г. Левченко. – М., 2008. – 203 с.

7. Мажинская Н. Г. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан : дис. ... канд. юр. наук / Н. Г. Мажинская. – Ростов н/Д, 2002. – 211 с.

8. Наумов А. В. Теоретические вопросы применения уголовно-правовых норм : автореф. дис. ... д-р юр. наук / А. В. Наумов. – Киев, 1975. – 47 с.

9. Орлов Д. В. Институт юридической ответственности за избирательные правонарушения в современной России : дис. ... канд. юр. наук / Д. В. Орлов. – М., 2007. – 259 с.

Интернет-ресурсы

1. Официальное сетевое издание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vestnik.cikrf.ru>.

2. РиАНовости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ria.ru>.

3. РосПравосудие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rospravosudie.com>.

4. Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-р. юр. наук / П. П. Серков. – М., 2010. – 45 с.

5. Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cikrf.ru>.

6. Штурнева М. В. Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юр. наук / М. В. Штурнева. – М., 2010. – 29 с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА	5
1.1 Понятие и предмет конституционного права как отрасли права.....	5
1.2 Предмет конституционного права как отрасли права	7
1.3 Методы конституционно-правового регулирования..	9
1.4 Система конституционного права как отрасли права	10
1.5 Место конституционного права в системе российского права.....	13
1.6 Конституционно-правовые нормы: понятие, особенности, классификация.....	14
1.7 Конституционно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, классификация.....	18
1.8 Конституционно-правовая ответственность как особый вид юридической ответственности.....	21
1.9 Источники конституционного права как отрасли права: понятие, особенности, виды.....	24
1.10 Федеральные конституционные законы: понятие и особенности.....	25
1.11 Конституции республик и уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как источники конституционного права	28
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 России 1993 года.....	36

2.4 Юридические свойства Конституции России	38
2.5 Структура и содержание Конституции РФ	40
2.6 Порядок пересмотра Конституции РФ	42
2.7 Порядок принятия конституционных поправок	44
2.8 Особенности внесения изменений в статью 65 Конституции РФ	46
ГЛАВА 3. ПРАВОВАЯ ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	49
3.1 Правовая охрана Конституции Российской Федерации: понятие и элементы	49
3.2 Конституционный контроль: понятие и виды	54
3.3 Система органов конституционного контроля в Российской Федерации и их компетенция	56
ГЛАВА 4. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	58
4.1 Основы конституционного строя: понятие, основные принципы, правовое закрепление	58
4.2 Конституционное закрепление формы российского государства	61
4.3 Конституционное закрепление сущностных признаков России как правового, суверенного, социального, светского государства	64
ГЛАВА 5. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	68
5.1 Народовластие в Российской Федерации: понятие и формы	68
5.2 Выборы и референдум как формы непосредственной демократии в Российской Федерации .	73
5.3 Конституционно-правовой статус общественных объединений	78
5.4 Конституционно-правовой статус политических партий в Российской Федерации.....	82

ГЛАВА 6. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	86
6.1 Конституционно-правовой статус человека и гражданина: понятие, элементы и их правовое закрепление	86
6.2 Принципы правового положения человека и гражданина в Российской Федерации	88
6.3 Конституционно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ	93
ГЛАВА 7. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	96
7.1 Понятие и принципы гражданства	96
7.2 Основания и порядок приобретения гражданства РФ	98
7.3 Основания и порядок прекращения гражданства РФ	101
ГЛАВА 8. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	102
8.1 Конституционные права и свободы граждан РФ: понятие, признаки, виды	102
8.2 Конституционные обязанности граждан	117
8.3 Конституционные гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина в РФ	118
ГЛАВА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	122
9.1 Развитие России как федеративного государства...	122
9.2 Понятие и правовая природа федеративного устройства России	125
9.3 Принципы федеративного устройства России на современном этапе	129
9.4 Порядок изменения субъектного состава Российской Федерации	133

ГЛАВА 10. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	138
10.1 Понятие конституционно-правового статуса Российской Федерации, его основные элементы	138
10.2. Характеристика основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации.....	139
ГЛАВА 11. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	149
11.1 Понятие и виды субъектов Российской Федерации. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения как субъектов РФ.....	149
11.2 Конституционно-правовой статус республик в составе РФ как субъектов России	154
11.3 Конституционно-правовой статус автономной области и автономных округов как субъектов РФ	157
11.4 Административно территориальное устройство субъектов РФ: понятие, принципы, виды административно- территориальных единиц.....	158
ГЛАВА 12. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	161
12.1 Избирательное право: понятие и источники.....	161
12.2 Источники избирательного права	162
12.3 Принципы избирательного права.....	164
12.4 Избирательные цензы.....	167
12.5 Избирательная система в РФ: понятие и виды	168
ГЛАВА 13. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	170
13.1 Избирательный процесс: понятие и стадии	170
13.2 Избирательные комиссии: понятие, виды, порядок формирования, состав, полномочия.....	172

13.3 Регистрация избирателей, составление списков избирателей	175
13.4 Территориальные формирования по выборам: избирательные округа и избирательные участки	178
13.5 Способы и порядок выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов)	180
13.6 Информационное обеспечение выборов	183
13.7 Порядок голосования и определения результатов выборов. Повторное голосование. Повторные выборы ...	185
ГЛАВА 14. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	189
14.1 Понятие и признаки государственных органов и органов государственной власти.....	189
14.2 Система федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов.....	194
14.3 Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации и государственных органов субъектов Российской Федерации	202
ГЛАВА 15. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	206
15.1. Место Президента Российской Федерации в системе органов государственной власти России	206
15.2. Порядок выборов Президента Российской Федерации и вступление его в должность	211
15.3 Функции Президента Российской Федерации	216
15.4 Компетенция Президента Российской Федерации ...	218
15.5 Акты Президента Российской Федерации	223
15.6 Основания и порядок прекращения полномочий Президентом Российской Федерации	225
15.7 Гарантии Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий.....	226
15.8 Органы государственной власти, обеспечивающие полномочия Президента Российской Федерации	228

ГЛАВА 16. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	230
16.1 Федеральное Собрание представительный и законодательный орган Российской Федерации	230
16.2 Состав и порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ	232
16.3 Структура Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	234
16.4 Компетенция Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	236
16.5 Порядок выборов Государственной Думы Федерального Собрания РФ	238
16.6 Структура Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	240
16.7 Компетенция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	242
16.8 Роспуск Государственной Думы	244
16.9 Конституционно-правовой статус сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы	245
ГЛАВА 17. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	248
17.1 Понятие и стадии федерального законодательного процесса	248
17.2 Законодательная инициатива: понятие, субъекты, порядок реализации	250
17.3 Законодательный процесс в Государственной Думе Федерального Собрания РФ	252
17.4 Законодательный процесс в Совете Федерации Федерального Собрания РФ	256
17.5 Участие Президента РФ в законодательном процессе	260

ГЛАВА 18. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	264
18.1 Конституционные основы деятельности Правительства РФ	264
18.2 Состав и порядок формирования Правительства РФ	265
18.3 Полномочия Правительства РФ	268
18.4 Отставка Правительства РФ	271
ГЛАВА 19. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ...	273
19.1 Судебная система Российской Федерации.....	273
19.2 Конституционные принципы правосудия	277
19.3 Конституционный Суд РФ: состав, порядок формирования, полномочия.....	280
19.4 Статус судей Конституционного Суда РФ.....	283
19.5 Конституционные (уставные) суды субъектов РФ: порядок формирования, полномочия.....	286
ГЛАВА 20. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ....	288
20.1 Система и принципы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации	288
20.2 Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации	294
20.3 Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.....	301
ГЛАВА 21. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	310
21.1 Понятие и общая характеристика местного самоуправления.....	310

21.2 Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления	312
21.3 Понятие и виды муниципальных образований.....	313
21.4 Органы и должностные лица местного самоуправления.....	314
21.5 Муниципальная служба	322
21.6 Участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления	325
21.7 Вопросы местного значения	325
21.8 Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	327
21.9 Конституционные гарантии осуществления местного самоуправления	329
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	330
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	331

Научное издание

Савченко Марина Станиславовна,
Безуглов Сергей Вячеславович,
Опарин Виталий Николаевич и др.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Учебник

Под общей редакцией М.С. Савченко

Макет обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать _____.2021. Формат 60 × 84 1/16.
Усл. печ. л. – _20,6. Уч.-изд. л. – _16,1.
Тираж ____ экз. Заказ №

Типография Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13