

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Под общей редакцией Л.В. Аконова

Ростов-на-Дону
ДГТУ
2022

УДК 342(075.8)
К65

Рецензенты:

доктор юридических наук, доктор политических наук,
профессор *И.А. Иванников*
(Сочинский институт (филиал) Российского университета дружбы народов);

доктор юридических наук, профессор *А.Ю. Мордовцев*
(Ростовский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России))

Авторы:

Л.В. Акопов (гл. 1, 2, 5, 8); В.Н. Линкин (гл. 3, гл. 7 (п. 7.1–7.6, 7.8));
И.А. Сизько (гл. 4, 6); А.А. Величко (гл. 1 (п. 1.8));
Р.А. Левина (гл. 7 (п. 7.7))

Конституционное право Российской Федерации : учебное
К65 пособие / Л.В. Акопов, В.Н. Линкин, И.А. Сизько [и др.] ; под
общей редакцией Л.В. Акопова ; Донской государственный тех-
нический университет. – Ростов-на-Дону : ДГТУ, 2022. – 213 с.
ISBN 978-5-7890-2016-6

Раскрыта характеристика основополагающей отрасли российской правовой системы, ключевых конституционно-правовых институтов.

Содержится правовой и фактологический материал. Даны контрольные вопросы, задания и тесты к соответствующим темам.

Предназначено для обучающихся по специальности 40.00.00 «Юриспруденция».

УДК 342(075.8)

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Донского государственного технического университета

ISBN 978-5-7890-2016-6

© Донской государственный
технический университет, 2022

Введение

В ряду учебных дисциплин, включенных в государственный образовательный стандарт подготовки бакалавров по укрупненной группе специальностей 40.00.00 «Юриспруденция», выделяется, несомненно, конституционное право России. Это обусловлено фундаментальным значением отрасли «Конституционное право Российской Федерации» среди всех других отраслей правовой системы нашей страны. Овладение знаниями из области конституционного права создает необходимые предпосылки (платформу) для изучения других юридических дисциплин.

В настоящем учебном пособии излагается в целостном виде конституционное право Российской Федерации.

Главные задачи данного учебного пособия таковы:

- общеобразовательная подготовка, обеспечивающая формирование общей и правовой культуры студентов;
- правоведческая подготовка, направленная на овладение комплексом знаний о Конституции, основах конституционного строя, ключевых правовых основах политической, экономической, социальной и духовной сфер жизни;
- воспитание конституционного патриотизма и гражданственности, социальной активности, умения защищать свои права и свободы, а также ответственно выполнять конституционные обязанности.

Как сказано в Обращении Президента Российской Федерации В.В. Путина: «Принятая почти тридцать лет назад – 12 декабря 1993 года – наша Конституция убедительно доказала свою эффективность, и еще многие десятилетия она будет оставаться надежным правовым фундаментом страны. Вместе с тем – это не застывший свод канонов, а «живой», созвучный времени документ. Он обязан быть актуальным, служить запросам и потребностям людей... Поэтому важно не просто иметь представление о конституционных нормах, а хорошо знать и понимать их содержание и смысл. Ведь, очевидно, что Закон будет по-настоящему эффективно работать только тогда, когда и граждане, и институты гражданского общества станут активно применять и исполнять конституционные императивы».¹

Нормативный и фактический материал в данном учебном пособии приводится по состоянию на 15 апреля 2022 года.

¹ Хабриева Т.Я., Андрюченко Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М.2021, С. 9–10.

Глава 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1.1. Понятие и предмет конституционного права Российской Федерации

Конституционное право – это фундаментальная отрасль российского права, представляющая собой целостную (единую) систему норм права, учреждающих, закрепляющих и регулирующих основы конституционного строя, права и свободы, обязанности человека и гражданина, федеративное устройство нашего государства; статус, формирование и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления (публичной власти).

В соответствии с нормами конституционного права должны осуществлять свою деятельность все институты гражданского общества (и прежде всего, политические партии), органы публичной власти и их должностные лица, непосредственно граждане и их коллективы.

В качестве основополагающей отрасли российского права конституционное право включает в себя нормы федеральной конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и иных федеральных нормативных актов, имеющих непосредственную связь с предметом данной отрасли права, к которой также относятся соответствующие нормы конституционного (республик) и уставного (краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов) законодательства субъектов Российской Федерации.

Вышеприведенное определение конституционного права указывает и на основные элементы определения предмета указанной отрасли права. Это подтверждается и той формулировкой, которая предложена известным отечественным конституционалистом С.А. Авакьяном: «Предметом конституционного права как отрасли отечественного права являются наиболее фундаментальные общественные отношения, которыми характеризуются: основы конституционного (общественного) строя российского государства, сущность и формы власти народа; основы правового

положения личности; государственное устройство России; система, порядок формирования, принципы организации и механизм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления»².

В предмет конституционного права также включены социальные отношения, которыми регулируются полномочия субъектов Федерации и вопросы совместного ведения федеральных органов и органов публичной власти субъектов Федерации, проблемы реализации внутренней и внешней политики государства, определения стратегических целей его развития и иные важнейшие проблемы жизни государства и общества.

Специфической особенностью предмета конституционного права является то, что он по своей сути охватывает и «регулирует отношения, складывающиеся практически во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и пр.»³.

Вместе с тем, как это было четко отмечено О.Е. Кутафиным, специфика предмета конституционного права прежде всего проявляется в группе общественных отношений, «складывающихся в процессе воплощения в жизнь основных признаков государственной организации общества и лежащих в ее основе»⁴. В качестве ключевых компонентов предмета конституционного права России этот же известный ученый называет отношения, «определяющие основы конституционного строя России, основы правового статуса человека и гражданина, основные принципы системы органов исполнительной и судебной власти, а также органов местного самоуправления»⁵. Заметим, однако, что в этом перечне упущен законодательный орган власти и отношения, связанные с его деятельностью (то, что в современной модели подотраслей конституционного права зачастую называют «парламентским правом»).

Наконец, следует особо отметить, что только конституционное право России включает в предмет своего регулирования нормы, легализующие и легитимирующие форму государства, а именно: форму правления (президентская республика), форму государственно-территориального устройства (федеративное полисоставное государство) и политический режим (демократическое правовое государство).

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2006. С. 20.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 10.

⁴ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 25.

⁵ Там же. С. 26.

1.2. Конституционно-правовые нормы и отношения

Конституционно-правовые нормы (нормы конституционного права) имеют как общую характеристику (признаки), присущие всем нормам права (правовым нормам), так и специфические (присущие только им) особенности, обусловленные сутью предмета отрасли конституционного права. Что касается общих признаков, то, как и все правовые нормы (иных отраслей права), конституционно-правовые нормы представляют собой формально закрепленные правила поведения участников социальных отношений, адресованные широкому кругу субъектов и предназначенные для их многократного применения в обществе. Выступая официальными и общеобязательными предписаниями государственной власти, правовые нормы требуют их правильного понимания и применения, а их несоблюдение и неисполнение влекут за собой меры государственного принуждения и юридической ответственности.

К особенностям (специфике) конституционно-правовых норм, связанным с их отраслевой принадлежностью и ее предметом, относятся:

1) конституционно-правовые нормы зачастую не содержат в себе гипотезу (так, например, норма из статьи 3 Конституции РФ, устанавливающая, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, не имеет гипотезы, и таким же образом строится структура многих иных норм конституционного права);

2) особенностью конституционно-правовых норм является и отсутствие в их структуре санкций⁶.

По мнению И.В. Мухачева, в целом ряде конституционно-правовых норм санкция заменена на так называемую курацию, понимаемую как своеобразная гарантия социальной исполнимости соответствующей норм⁷.

«Курация, – пишет тот же автор, – та часть конституционной нормы, которая закрепляет совокупность социальных явлений, существование которых в общественной жизни обеспечивает и гарантирует реальность, объективную социальную исполнимость реализации основных прав и свобод»⁸.

⁶ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 73.

⁷ Мухачев И.В. Актуальные проблемы гомеостазиса российской правовой системы: монография / под ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000. С. 4.

⁸ Там же. С. 61.

В качестве примера такого рода курации можно назвать часть первую новой статьи 67.1 Конституции РФ (включенной в нее Законом о поправке от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ после общероссийского голосования 1 июля 2020 г.), а именно:

«Российская Федерация является правопреемником Союза ССР на своей территории, а также правопреемником (правопродолжателем) Союза ССР в отношении членства в международных организациях, их органах, участия в международных договорах, а также в отношении предусмотренных международными договорами обязательств и активов Союза ССР за пределами территории Российской Федерации».

От норм иных отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются и учредительным характером предписаний, содержащихся в них.

«Именно конституционно-правовые нормы, – отмечает Е.И. Козлова, – первичны, устанавливают обязательный для создания всех других правовых норм порядок»⁹.

Следует иметь в виду и специфический, особо значимый характер субъектов, чьи отношения регулируются нормами конституционного права: народ, государство, глава государства, парламент, правительство, субъекты Федерации, органы правосудия.

Нормы конституционного права классифицируются аналогично нормам других отраслей права по соответствующим основаниям: по их содержанию, по юридической силе, по действию в пространстве и во времени, по кругу лиц, характеру предписания и т.д.

По характеру (направленности механизма действия нормы) они подразделяются: уполномочивающие (наделяющие компетенциями), нормы-принципы, нормы-цели, доктринальные и иные нормы, обязывающие и запрещающие.

По основанию уровня (степени) определенности содержащихся в них предписаний нормы конституционного права подразделяются на императивные и диспозитивные, а также рекомендательные.

Наконец, выделяются, как и в остальных отраслях права, материальные и процессуальные (в том числе процедурные) конституционно-правовые нормы.

Именно конституционно-правовыми нормами осуществляется регулирование общественных отношений, относящихся к предмету конституционного права России.

⁹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 15.

Конституционно-правовые отношения, в свою очередь, порождаются в результате действия (применения) норм конституционного права.

Наряду с общими признаками, присущими любого рода правоотношениям, конституционно-правовые отношения обладают следующими особенностями:

во-первых, их возникновение и содержание обусловлены кругом связей и отношений, составляющих предмет конституционного права;

во-вторых, специфическим субъектным составом этих отношений, при котором определенные субъекты не могут выступать в их конституционно-правовом статусе участниками других видов правоотношений (например, парламент России участвует исключительно в конституционно-правовых отношениях);

в-третьих, большим разнообразием, создающим комплексные (интегративные) правовые связи между субъектами этих отношений.

Учитывая все это, можно дать следующее определение конституционно-правовым отношениям: конституционно-правовые отношения представляют собой особый вид общественных отношений, регулируемых (обусловленных) нормами конституционного права; содержанием этих отношений выступает юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, установленных нормами конституционного права.

Как верно отмечено В.Е. Чиркиным, «для того, чтобы привести конституционно-правовую норму в действие [инициирующее конституционно-правовое отношение], нужен юридический *факт* (факты)», влекущие правовые последствия в виде: «*события* (например, утрата депутатом мандата в случае его смерти, что порождает действие соответствующей нормы избирательного законодательства о довыборах или передаче освободившегося мандата), а также *действия* (например, в ходе процедуры отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ, что может повлечь за собой реализацию права Главы государства распустить указанную палату и назначить новые выборы); *состояния* (при котором статус гражданина России позволяет ему участвовать в деятельности политической партии, чего не может иностранный гражданин и лицо без гражданства)»¹⁰.

¹⁰ Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: учебник. М.: Юрист, 2001. С. 25.

1.3. Система конституционного права

В качестве основополагающей части (фундамента) единой системы права «Конституционное право, – как подчеркивает О.Е. Кутафин, – представляет сложную систему, складывающуюся в процессе дифференциации и интеграции входящих в его состав правовых норм»¹¹.

Как и любая целостная система, конституционное право России имеет собственную структуру, понимаемую как «внутреннее единство и последовательность расположения соответствующих блоков норм конституционного права»¹².

В структуру конституционного права России входят: подотрасли, конституционно-правовые институты (комплексные и унитарные), нормы конституционного права.

Среди подотраслей конституционного права выделяются следующие:

- 1) конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации;
- 2) федеративное устройство;
- 3) единая система органов публичной власти;
- 4) президентско-правительственное право¹³;
- 5) парламентское право;
- 6) избирательное и референдумное право России;
- 7) судебная система и судоустройство;
- 8) контрольно-надзорное право;
- 9) муниципальное право¹⁴.

Каждая из подотраслей конституционного права включает в себя соответствующие конституционно-правовые институты, представляющие собой ансамбли (комплексы) норм, имеющих отношение к предмету конституционного права с точки зрения регулирования круга однородных конституционно-правовых отношений. Например, в рамках подотрасли «Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации» можно выделить такие институты, как гражданство, правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, основные права, свободы и обязанности личности и иные. В подотрасли «Избирательное

¹¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 52.

¹² Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2006. С. 76.

¹³ В формулировке А.Н. Кокотова «право верховного управления (президентское право, дополненное конституционно-правовым институтом правительства)» (Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 21).

¹⁴ Муниципальное право, по мнению автора, следует вернуть в лоно конституционного права, как это было прежде.

и референдумное право Российской Федерации» выделяется такой комплексный правовой институт, как «Основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». К этой же подотрасли относятся правовые институты «избирательная система и избирательные технологии», «выборы Президента Российской Федерации», «выборы депутатов Государственной Думы», «формирование Совета Федерации» и др.

1.4. Источники конституционного права

Источниками отрасли конституционного права России выступают нормативные и индивидуальные юридические акты, регулирующие конституционно-правовые отношения на основе содержащихся в них норм конституционного права.

Следует иметь в виду определенную иерархию (систему) источников конституционного права.

Высшим (главным) среди всех источников конституционного права является Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с внесенными в нее поправками).

Именно Конституция РФ как высший закон нашего государства предопределяет и закрепляет ключевое содержание иных источников отрасли конституционного права, призванных воплощать ее нормы в действительность.

Тесно связанными непосредственно с буквой и духом Конституции РФ призваны быть такие потенциальные (а сегодня отчасти реальные) источники конституционного права России, как акты Конституционного Собрания, которое, согласно ч. 2 ст. 135 Конституции, может быть созвано в соответствии с федеральным конституционным законом (заметьте, что такой закон до сих пор не принят), законы Российской Федерации о поправках в Конституцию РФ (таких уже было принято пять).

К наиболее распространенным и довольно часто принимаемым (пополняемым) источникам конституционного права относятся федеральные конституционные законы и федеральные законы. Причем все федеральные конституционные законы без исключения являются важными источниками конституционного права, тем более что их принятие было обусловлено приоритетным образом упоминанием необходимости регулирования соответствующих конституционно-правовых отношений непосредственно в тексте Конституции РФ.

Что касается федеральных законов, то они относятся к источникам конституционного права при условии наличия в них юридических норм, относящихся к предмету конституционного права (например, Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации»).

Таким образом, далеко не все федеральные законы могут быть причислены к источникам конституционного права, выступая источниками иных отраслей российского права.

Международные договоры и соглашения России после их официальной ратификации путем принятия федерального закона парламентом России и его вступлением в силу могут также служить в ряде случаев источниками конституционного права нашего государства, если они содержат нормы конституционно-правового характера. Исходя из этого, а также из ст. 67¹ (ч. 1) Конституции РФ, важными источниками российского конституционного права выступают Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. (документ ООН) и международные пакты ООН о правах человека, а также Конвенция о защите прав и основных свобод человека и гражданина (Европейская конвенция от 6 ноября 1950 г.) и ряд других международно-правовых актов. При этом в соответствии с новой редакцией ст. 79 Конституции РФ: «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет ограничение прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Важнейшими федеральными источниками конституционного права являются нормативные указы Президента РФ, а также его распоряжения и поручения (последние являются индивидуальными актами правореализации), относящиеся к компетенции Главы государства, Председателя Государственного Совета и Совета Безопасности, Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ. К тому же в случае наличия пробелов в федеральном законодательстве Президент РФ вправе восполнять эти «прорехи» путем издания (*de lege ferenda* – в порядке законодательной инициативы) нормативных указов Президента, приравниваемых по их юридической силе к законодательным актам (на период до принятия соответствующего федерального закона).

К источникам конституционного права, созданным в субъектах Российской Федерации, С.А. Авакьян относит «их конституции и уставы», являющиеся «основными законами» этих субъектов, которые «с одной стороны, исходят из положений Конституции ... с другой, сами становятся основой для актов – источников конституционного права», принимаемых в этих субъектах¹⁵.

Единство системы источников конституционного права по утверждению О.Е. Кутафина, «обеспечивается правовым закреплением пределов ведения соответствующих органов государства и подчинением актов нижестоящих органов актам органов вышестоящих»¹⁶. Он же подразделяет все источники конституционного права России на федеральные, федерально-региональные (очевидно, исходя из закрепленного наличия предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ), региональные и местные¹⁷.

1.5. Конституционно-правовая ответственность

Осуществленная в самом начале XVIII в. Петром Великим реформа правительственных учреждений Московского государства привела к созданию новой системы управления, во главе которого место Боярской думы занял Сенат, учрежденный Указом Петра I от 22 февраля 1711 г. и охарактеризованный в этом документе таким образом: «определили быть для отлучек наших Правительствующий Сенат для управления»¹⁸. Под наблюдением и руководством Сената функционировали центральные и областные учреждения, были также учреждены коллегии по западноевропейскому образцу.

Еще одним Указом Петра I от 2 марта 1711 г. «О власти и ответственности Сената» была введена впервые в отечественной истории ответственность органа государственного управления как своего рода прообраз государственно-правовой ответственности. В этой связи обратим внимание на норму, содержащуюся уже в наши дни в ст. 113 Конституции РФ, согласно которой Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом Российской Федерации за осуществление возложенных на Правительство Российской Федерации полномочий (вкуче с правом главы государства принять решение об освобождении Председателя Правительства от должности – ст. 83 п. «а»).

¹⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2006. С. 75.

¹⁶ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 169.

¹⁷ Там же. С. 170.

¹⁸ Ключевский В.О. Краткое пособие по русской истории. М.: Рассвет, 1992. С. 125.

«Будучи одним из видов юридической ответственности, – писал О.Е. Кутафин, – конституционно-правовая ответственность обладает всеми общими признаками, которые выделяют юридическую ответственность среди других социальных явлений. Она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий»¹⁹.

Вместе с тем наряду с общими признаками с иными видами юридической ответственности конституционно-правовая ответственность обладает собственной спецификой, заключающейся прежде всего в наступлении неблагоприятных последствий для тех субъектов конституционного права, которые нарушают нормы Конституции РФ и конституционных законов, относящихся не только к реализации ими властных полномочий, но и иных компетенций публичного управления.

Каждой мере конституционно-правовой ответственности отвечает свой особый способ назначения и исполнения. К тому же она отличается своеобразием применяемых санкций (например, ответственность Главы государства посредством процедуры отрешения Президента РФ от должности либо досрочный роспуск Государственной Думы).

Конституционно-правовая ответственность представляет собой отрицательную оценку государством (народом, если речь идет о референдуме) деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, граждан и их объединений, а также вытекающие из конституционного законодательства меры принуждения и санкции нормы конституционного права.

1.6. Место конституционного права в системе права Российской Федерации

Конституционное право выступает своего рода «фундаментом» общей конструкции (построения) российской правовой системы и тем самым считается основополагающей ее отраслью. Это обусловлено тем, что нормы конституционного права устанавливают и легализуют ключевые (базовые) принципы, лежащие в основе формы государства (формы правления, государственно-территориального устройства и политического режима), а также определяют положение человека в государстве

¹⁹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 387.

и обществе, основные права, свободы и обязанности личности. Конституционно-правовые нормы закрепляют статус, порядок формирования и полномочия органов, входящих в единую систему публичной власти. При этом нормы конституционного права являются исходными и предопределяющими для норм других отраслей права. Так, например, устанавливая систему и структуру государственных органов исполнительной власти, нормы конституционного права выступают и в качестве основных начал административного права. О.Е. Кутафин отмечал: «Закрепляя различные формы собственности, права собственников, принципы хозяйствования, конституционное право служит базой для гражданского права»²⁰.

Установленные Конституцией РФ и федеральными конституционными законами судебная система, принципы правосудия, гарантии граждан в сфере уголовного судопроизводства служат исходными положениями уголовного права и процесса.

Существуют вполне определенные и значимые взаимосвязи конституционного права и с другими отраслями российской правовой системы, прежде всего в том, что нормы конституционного права положены в основу (являются первичными) для норм иных отраслей.

Как отмечает С.А. Авакьян, «задача конституционного права собрать воедино все *ценностные ориентиры* российского права»²¹.

Конституционное право теснейшим образом связано с муниципальным правом, которое, собственно говоря, отпочковалось от него в начале XXI века.

В связи с формированием единой системы публичной власти муниципальное право в настоящее время следует рассматривать в качестве важной подотрасли именно конституционного права, предопределяющего начала, общие принципы организации, гарантии и формы реализации местного самоуправления в нашей стране.

Таким образом, конституционное право России образует прочную опору и играет роль управляющей подсистемы в общей системе российского права, решающим образом воздействуя на факторы правовой легитимности, устойчивости и развития всех иных отраслей отечественного права.

²⁰ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 43.

²¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 1. М.: Юристъ, 2006. С. 113.

1.7. Наука конституционного права

Полтора столетия тому назад в своей вступительной лекции по государственному праву (как тогда называлось конституционное право), читанной в Московском университете, выдающийся российский ученый-правовед Б.Н. Чичерин говорил: «В настоящее время преподавание государственного права в наших Университетах важнее, нежели когда-либо. Мы живем в эпоху великих преобразований в русском государстве»²². С поправкой на разницу в полтора века эти слова вполне актуальны и сегодня.

Система знаний, раскрывающая историю, теорию и закономерности развития действующего конституционного права, его норм и отношений, представляет собой предмет науки конституционного права. Именно наука конституционного права раскрывает присущие отрасли конституционного права закономерности, обосновывает и вводит основные понятия и термины, используемые в конституционном законодательстве, выявляет и анализирует функции и роль соответствующих институтов конституционного права. К основным теоретическим концепциям науки конституционного права относятся: проблемы народовластия (прямой и представительной демократии), государственного суверенитета, федеративных отношений, автономных образований, избирательной системы, правового статуса личности, основ организации публичной власти, правовой государственности.

«Система науки конституционного права, – по мнению Е.И. Козловой, – и представляет собой упорядоченную совокупность относительно самостоятельных комплексов теоретических положений, логическую связь между ними»²³.

Характеризуя науку конституционного права, необходимо указать на применяемые ею методы научного познания: исторический, компаративно-правовой, системно-логический, конкретно-социологический, анализа и синтеза и др.

Наука конституционного права обобщает и конкретно исследует практическую деятельность всех субъектов конституционно-правовых отношений.

²² Конституционное право. Общая часть: учебное пособие в 2 частях. Хрестоматия. Конституционно-правовая мысль XIX – начала XX века. 2-е изд., испр. и доп. Ч. II. М.: Юридический колледж МГУ, 1996. С. 13.

²³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 74.

Формулируя теоретические положения, наука конституционного права учитывает достижения исследований российских и иностранных ученых, относящихся к проблематике государственно-правовой науки и конституционного права вплоть до научных трудов в этой области в XXI веке.

1.8. Этапы становления конституционного права в Российском государстве

Известные ключевые идеи конституционализма (народный суверенитет, народное представительство, естественные права человека, разделение властей, конституционное государство) были обоснованы теоретиками и практиками буржуазных революций еще в XVIII в. Следует, однако, заметить, что истоки идей, положенных в основу понимания конституционализма, прослеживаются еще со времен Древней Греции, что подтверждается установленным историческим фактом заслуги великого философа Аристотеля (384–322 гг. до н.э.), который собрал и изучил в свое время (вместе с учениками его школы) описания конституционного устройства 158 греческих городов-государств²⁴.

В одном из таких описаний, найденном в 1890 г., а именно «Афинской политии», Аристотель проанализировал роль народных собраний в государственном устройстве Афин и выделил из них одно – главное, в котором полагается производить проверку избрания властей – находит ли народ их распоряжения правильными, затем обсуждать вопросы относительно продовольствия и защиты страны. Наконец, народные собрания рассматривали и такие дела, когда «кто-нибудь, дав то или иное обещание народу, не выполнит его»²⁵.

Развивая аристотелевское понимание государства как отношения взаимозависимости, а не одностороннего подчинения, древнеримский политик и юрист Цицерон характеризовал государство как дело народа и установление народа²⁶.

Вместе с тем конституционный строй в его актуальном измерении начал формироваться в период антифеодальных революций, когда провозглашались юридические акты, придававшие легальность демократическим идеям.

²⁴ Краткий очерк истории философии. Изд. 3-е. М.: Мысль, 1975. С. 72.

²⁵ Аристотель. Афинская полития. Государственное устройство афинян. М.-Л., Государственное социально-экономическое издательство 1936. С. 82.

²⁶ Коркунов Н.М. Указ и Закон. СПб., 1894. С. 60–61.

Выдающийся мыслитель и общественный деятель России А.Н. Радищев во второй половине XVIII в. писал о праве суверенного народа разорвать узы порабощения, освободиться от обязанности соблюдать «общественный договор», если законы, принятые государством, и его власть не были употреблены в пользу народа²⁷.

Под влиянием идей А.Н. Радищева, французских просветителей, отцов-основателей Конституции США 1787 г. сформировались русские декабристы. В течение почти десяти лет работал над своим конституционным проектом «Русская правда» Павел Пестель, который писал: «Народ российский не есть принадлежность какого-либо лица или семейства. Напротив того, правительство есть принадлежность народа, и оно учреждено для блага народного, а не народ существует для правительства»²⁸. Он же объявлял о необходимости равенства всех перед законом и признании неоспоримого права каждого гражданина участвовать в государственных делах²⁹.

Отметим также, что еще в самом начале XIX в. идеи конституционализма отражались в проектах и публикациях ряда государственных деятелей и ученых России. Так, например, известны План государственного преобразования М.М. Сперанского (1809 г.); Государственная уставная грамота Российской империи Н.Н. Новосильцева (1818 г.).

В последующие годы были опубликованы труды таких правоведов, как А.С. Алексеев, М.М. Ковалевский, Ф.Ф. Кокошкин, Б.Н. Чичерин, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский и др.

Некоторые современные авторы полагают, что формирование реальных предпосылок конституционного развития России началось в период правления Александра II, т. е. во второй половине XIX в.³⁰ Как известно, 19 февраля 1861 г. был подписан Манифест об освобождении помещичьих крестьян из крепостной зависимости, и с 4 марта того же года начался процесс освобождения крестьян³¹. С 1 января 1864 г. в России вводится земское и городское самоуправление.

²⁷ Радищев А.Н. Полн. собр. соч. Т. 2. С. 282.

²⁸ Нечкина М.В. Декабристы. М.: Наука, 1983. С. 83.

²⁹ Там же. С. 83–84.

³⁰ Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX–XX веков. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004.

³¹ Там же. С. 411–412.

Интересен такой факт: в 1865 г. на Московском губернском дворянском съезде М.А. Безобразов, В.П. Орлов-Давыдов и другие поддержали принятие Конституции, но не по западноевропейскому образцу³².

Еще до этого «народовольцы» и такие мыслители, как Н.Г. Чернышевский и Н.А. Добролюбов, решительно отстаивали идеи народовластия и такого государственного режима, при котором воля народа становилась бы единственным источником закона³³.

Известен также конституционный проект М.Т. Лорис-Меликова, разработанный в 1880–1881 гг., который не был реализован из-за убийства Александра II и отказа Александра III от реформ.

Уже на заре XX в. был дан старт конституционным преобразованиям. В августе 1905 г. издаются акты об «Учреждении Государственной Думы» и «Положение о выборах в Государственную Думу».

17 октября 1905 г. Николай II подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка», провозгласивший «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов», наделял Государственную Думу законодательными функциями и объявлял о разработке нового избирательного закона с целью обеспечить в ней представительство тех классов населения, которые «ныне совсем лишены избирательных прав»³⁴.

Затем последовало принятие указа «Об изменении положения о выборах в Государственную Думу» (11 декабря 1905 г.), манифеста «Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной Думы», указы «О переустройстве учреждения Государственного совета» и «Учреждение Государственной Думы» (20 февраля 1906 г.). «В результате, – как пишет Ю.В. Пуздрач, – был создан российский парламент, состоявший из двух равноправных палат: Государственной Думы и Государственного совета, преобразованного из законосовещательного органа при царе в верхнюю законодательную палату с правом вето на решения нижней палаты – Государственной Думы»³⁵.

³² Указ. соч. С. 418.

³³ Шамарин Э.В. Государственно-правовые взгляды предшественников научного социализма в России. Киев: Изд-во Киевского ун-та, 1973. С. 152–154, 167.

³⁴ Конституционное право России. Сборник нормативных правовых актов и документов / Сост. А.К. Козлов. М., 1996. С. 48–49.

³⁵ Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX–XX веков. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 453.

4 марта 1906 г. был издан указ «О временных правилах об обществах и союзах», ставший первым в истории России законодательным актом, допускавшим деятельность различных, в том числе и оппозиционных политических образований³⁶.

23 апреля 1906 г. Николай II своим Манифестом утвердил Основные государственные законы. В Основных государственных законах по-прежнему фиксировалось, что «Императору Всероссийскому» и «Государыне Императрице» принадлежит верховная самодержавная власть; царю принадлежит «власть управления во всем объеме», а «судебная власть осуществляется от имени Государя Императора» (пп. 10, 22). Формально-юридически Император перестал обладать всей полнотой законодательной власти, так как Государственная Дума без воли царя и царь без воли Государственной Думы не могли реализовать свое законодательное право³⁷.

«И хотя, – как отмечает Ю.В. Пуздрач, – в Основных законах речь идет о законодательной, судебной властях и власти управления, что уже было определенным продвижением идей разделения властей, однако царь полностью контролировал исполнительную и судебную ветви, в то время как законодательную власть делил с Государственным советом и Государственной Думой»³⁸.

Характеризуя Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г., Ю.К. Краснов отметил, что им не знакомо понятие учредительной власти в том значении, как оно использовалось в странах с демократическим политическим режимом³⁹.

С 27 апреля 1906 г., когда собралась I Государственная дума, вступили в силу ограничения власти Императора-самодержца России. Именно в этот день первый председатель Государственной Думы С.А. Муромцев заявил о том, что Россия стала конституционной монархией⁴⁰. Таким образом, спустя восемь десятков лет, воплотился в жизнь ключевой тезис конституционного проекта Северного общества декабристов, разработанного Н.М. Муравьевым, предусматривавший учреждение в России конституционной монархии.

³⁶ Указ. соч. С. 454.

³⁷ Там же. С. 455.

³⁸ Там же.

³⁹ Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность: учеб. пособие. М.: Юрист, 2002. С. 165.

⁴⁰ Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий: (Воспоминания, 1881–1914) Прага, Орбис, 1929, С. 293.

После Октябрьской революции 1917 г. получила развитие советская модель конституционализма. Конституция (Основной Закон) РСФСР от 10 июля 1918 г. стала первой писаной (кодифицированной) Конституцией в истории Российского государства. Она в дальнейшем использовалась в качестве образца, в соответствии с которым осуществлялось конституционное строительство СССР и союзных республик после 30 декабря 1922 г. (подписания Договора об образовании Союза СССР).

Вторая Конституция РСФСР была принята 11 мая 1925 г. после принятия Конституции СССР 1924 г. Она закрепила государственно-правовой статус России в качестве союзной республики в составе СССР. Она также установила федеративное устройство России и систему высших органов власти РСФСР и автономных республик.

Третья Конституция РСФСР была принята 21 января 1937 г. после принятия Конституции СССР 1936 г. Она провозгласила завершение строительства основ социализма, закрепила социалистическую общественно-политическую и экономическую системы, более подробно урегулировала права, свободы и обязанности граждан, установила систему высших и местных органов государственной власти.

Четвертая Конституция РСФСР была принята 12 апреля 1978 г. Она, как и предыдущие, принималась после принятия Конституции СССР 7 октября 1977 г. Эта Конституция отражала новую идеологическую доктрину: построение развитого социализма, формирование общенародного социалистического государства. В ней уже ничего не говорилось о диктатуре пролетариата. Конституция РСФСР 1978 г. провозглашала морально-политическое единство общества, закрепляла руководящую роль КПСС, руководящей идеологией признавался научный коммунизм. На конституционном уровне подтверждалось плановое ведение хозяйства, принцип верховенства Советов народных депутатов.

Ныне действующая пятая Конституция России была принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, проведенным в России. В нем приняли участие более 58 миллионов зарегистрированных избирателей (54,8 %). За ее принятие проголосовали почти 33 миллиона избирателей (58,4 %). Эта Конституция знаменует принципиально новый этап в истории России. Ее правовой основой была Декларация о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 г., благодаря которой было четко

заявлено о восстановлении российской государственности, преемственности федеративной формы государственного устройства, верности демократическим идеалам⁴¹.

С принятием Конституции РФ 1993 г. наше государство существенным образом переориентировало свои нормативно-конституционные ценности, провозгласив в качестве нормы-цели становление демократического правового и социального государства.

Контрольные вопросы и задания

1. Понятие, предмет и метод конституционного права как отрасли права.

2. Роль и место конституционного права в системе российского права.

3. Система конституционного права как отрасли права.

4. Конституционно-правовые нормы, их особенности, виды, структура, механизм реализации.

5. Конституционно-правовые отношения: содержание, объекты, субъекты, основания возникновения и прекращения.

6. Источники конституционного права: понятие и виды.

7. В чем заключается суть дискуссии о наименовании отрасли «Конституционное право» или «Государственное право»? Приведите мнения различных правоведов.

8. Составьте схему системы конституционного права как отрасли права. Какие подотрасли и институты входят в состав отрасли конституционного права?

9. Приведите примеры следующих видов конституционных норм (2-3 примера):

- диспозитивные и императивные;
- материальные и процессуальные;
- постоянные и временные;
- управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

10. Определите, что из нижеперечисленного относится к источникам отрасли конституционного права России:

- Устав Ростовской области;
- Гражданский кодекс РФ;
- Основы законодательства РФ о культуре;

⁴¹ Овсепян Ж.И. Лекции о конституциях России: учебный курс. Ростов н/Д.: Феникс, 2016.

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Доклад Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению за 2020 г.;
- Указ Президента РФ «О награждении государственными наградами Российской Федерации»;
- Федеральный закон «Об акционерных обществах»;
- Устав муниципального образования г. Ростов-на-Дону;
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию;
- Федеральный конституционный закон «О военном положении»;
- Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 г.;
- Регламент Государственной Думы;
- Международный пакт «О гражданских и политических правах»;
- Постановление Конституционного Суда РФ «О толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации»,

12. Определите место конституций (уставов) субъектов РФ в системе источников конституционного права. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан».

13. Особенности официального опубликования и вступления нормативных правовых актов в силу в России. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2021 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю.Г. Ефремова».

Тестирование

1. Что такое конституционализм:

- а) форма правления;
- б) форма государственного устройства;
- в) система правовых идей, взглядов, традиций и институтов, определяющих общественный и государственный строй.

2. Конституционное право является:

- а) самостоятельной отраслью;
- б) комплексной отраслью;
- в) подотраслью государственного права;
- г) правовым институтом.

3. Конституционные правоотношения, складывающиеся непосредственно на основе правовых норм:

- а) постоянные;
- б) временные;
- в) материальные;
- г) процессуальные.

4. Особым субъектом конституционных правоотношений является:

- а) Президент РФ;
- б) иностранный гражданин;
- в) многонациональный народ;
- г) гражданин Российской Федерации.

5. Определите метод правового регулирования: «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации»:

- а) метод предписания;
- б) метод запрета;
- в) метод дозволения;
- г) метод рекомендаций.

6. Определите метод правового регулирования: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации»:

- а) метод предписания;
- б) метод запрета;
- в) метод дозволения;
- г) метод рекомендаций.

7. нормы закрепляют право субъектов производить предусмотренные в них действия, определяют рамки их полномочий:

- а) запрещающие;
- б) дозволяющие;
- в) обязывающие;
- г) материальные.

8. Совокупность норм, регулирующих определенную сферу общественных отношений:

- а) конституционные правоотношения;
- б) конституционно-правовые институты;
- в) конституционная норма.

9. К федеральным источникам (формам) конституционного права не относятся:

- а) федеральные конституционные законы;
- б) федеральные законы;
- в) кодексы;
- г) общепризнанные принципы и нормы международного права.

Глава 2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА КАК ВЫСШИЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА

2.1. Понятие и юридические свойства Конституции

Термин constitution в переводе с латинского языка означает устройство, установление. В современном понимании конституцией называют основные (наивысшие) законы государств, обладающие особо значимой юридической силой, закрепляющие государственный суверенитет, права и свободы граждан вкупе с их обязанностями и гарантиями, а также закрепляющие основополагающие принципы общественного строя и организации публичной власти.

Первой современной конституцией явилась Конституция США 1787 г., вслед за которой были приняты конституции во Франции и в Польше (1791 г.).

Видный российский правовед Е.В. Спекторский в своей работе, изданной в 1917 г. под названием «Что такое Конституция?», следующим образом охарактеризовал юридическую конституцию: «Конституция необходима для всякого государства... Конституционным государством является такое, где власть не только организована, но еще и ограничена, и притом не фактически только, а юридически или правомерно, ограничена же она ничем другим, как признанием за населением публичных прав или политической свободы. Осуществляя эти права, население превращается из управляемых подданных в самоуправляющихся граждан. Она [конституция] стремится всем обеспечить свободу передвижения, слова, веры, участие в государственных делах. И при этом она не читает в сердцах, не справляется об убеждениях, о принадлежности к той или иной партии. Вот почему в свою очередь все партии, при всей своей

борьбе по другим вопросам, и могут, и должны сойтись на вопросе о конституции, ибо она гарантирует общечеловеческие блага – свободу и порядок»⁴².

Конституция возвышается над всеми другими источниками права и возглавляет законодательство государства, она же несет в себе ключевые принципы правовой системы страны.

Как верно отмечено А.Н. Кокотовым (ныне судьей Конституционного Суда РФ): «Конституция в идеале есть средство выражения ценностей, приемлемых для власти и народа, большинства и меньшинства, отдельных классов и слоев общества. Сила Конституции в обеспечении хотя бы минимального баланса всех групп общественных запросов, такого баланса, который, даже не будучи во всем справедливым, удерживает людей от агрессивных способов отстаивания собственных интересов»⁴³. Добавим здесь только, что это возможно лишь при условии реального соблюдения норм Конституции как властью предрешающими, так и гражданами, партиями и иными общественными организациями, а также участниками экономической деятельности.

Сущность Конституции наглядно проявляется в ее функциях: учредительной, регулятивной, идеологической, обеспечения правопорядка; постановки целей общественного развития, внешнеполитической, юридической.

Учредительная функция Конституции выражается в закреплении фундаментальных устоев государства (его формы в широком смысле слова), важнейших принципов развития институтов гражданского общества. Именно реализация учредительной функции Конституции легализует организационно-правовые формы публичной власти, административно-территориальное деление страны, правовое положение личности, историческую преемственность и место государства в международном сообществе.

Регулятивная функция Конституции заключается в систематическом воздействии на общественные и государственные институты посредством закрепления прав, свобод, обязанностей и полномочий; введением запретов, предписаний и мер принудительного характера.

⁴² Спекторский Е.В. Что такое Конституция? М., 1917. С. 11–12, 16.

⁴³ Конституционное право России: учебник / отв. ред. А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 74.

Особенность регулятивной функции Конституции состоит в специфике самого предмета регулирования – приоритетно в отношениях по отправлению публичной власти, гарантированию устойчивого правового статуса личности. По мнению С.А. Авакьяна, в указанном контексте следует использовать понятие «организаторской функции Конституции», которая не только «оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового основного закона»⁴⁴.

Идеологическая функция присуща Конституции любого государства. Есть она и у Конституции РФ 1993 г., хотя в ее статье 13 записано, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие и никакая идеология не может быть установлена в качестве государственной или обязательной. Однако, выделяя идеологическую функцию Конституции, следует вести речь о ее важнейшем мировоззренческом предназначении, так как именно Конституция выражает и нацеливает на достижение желаемого социально-политического идеала развития страны. Ибо закрепленное в преамбуле и в первой же статье отечественной Конституции определение Российского государства в качестве демократического правового и есть, собственно говоря, вектор развития страны точно так же, как и провозглашение ее в ч. 1 ст. 7 Конституции в качестве социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Излишне здесь говорить о том, что мы пока еще не вполне отвечаем этим гуманистическим идеалам государственности. Однако они выступают императивами для всех органов публичной власти и их должностных лиц, а также физических и юридических лиц, в целом институтов гражданского общества.

В этом смысле именно Конституция РФ служит идеологической основой для нашей страны.

И совершенно прав Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, утверждая: «Именно Конституция с заложенной в ней идеей верховенства права определяет лицо новой и исторически преемственной России... В силу этого достоинства Конституция есть резонное

⁴⁴ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2006. С. 141.

основание, всеобщий источник идейного объединения всего российского народа. На этом основана идея конституционного патриотизма»⁴⁵.

Внешнеполитическая функция Конституции служит базой осуществления внешней (международной) политики государства. Это наглядно видно из содержания самих норм Конституции РФ (например, ст. 79). Обратим внимание на включенную впервые в текст Конституции РФ Законом поправку от 14 марта 2020 г. (после его одобрения на всероссийском голосовании 1 июля того же года), статью 79¹, согласно которой «Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства»⁴⁶.

Тем самым отечественная Конституция дает четкое представление иностранным государствам и международному сообществу, людям планеты о приверженности России признанным принципам международных отношений.

Имманентно присущая Конституции юридическая функция выражается в том, что она: служит фундаментом российской правовой системы и правопорядка; в качестве закона прямого действия выступает источником правового регулирования (юридическим фактом) возникновения общественных отношений; придает импульс развитию законодательства, воплощающего принципы и положения Конституции.

Резюмируя вышесказанное, приведем симптоматичный вывод известных российских конституционалистов, раскрывающих суть современной Конституции и указывающих на закрепление Основным Законом государства совпадающих жизненных интересов народа, а также юридическое выражение достигнутого в обществе консенсуса на базе признания общечеловеческих ценностей, при этом отмечающих большое значение содержащихся в Конституции норм-целей, определяющих ориентацию в развитии страны⁴⁷.

⁴⁵ Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. М.: Норма, 2008. С. 222.

⁴⁶ Российская газета. 2020. 4 июля.

⁴⁷ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М.: Норма, 2005. С. 49, 54.

Под юридическими свойствами Конституции понимаются ее ключевые признаки как высшего закона государства. Среди этих признаков выделяются: учредительный характер и юридическое верховенство Конституции, фундаментальность (базовое место) Конституции для действующего законодательства, особый порядок принятия и внесения в Конституцию изменений; императивно-доктринальный характер положений Конституции, особый порядок охраны Конституции.

В Конституции РФ впервые в истории нашего государства был закреплён принцип ее верховенства, означающий обязанность государства подчиняться Конституции и его связанность правом.

Как отметила Е.И. Козлова: «Верховенство российской Конституции означает также, что с ее принципами, нормами, заложенными в ней концепциями должна соотноситься деятельность всех государственных, общественных структур, граждан во всех сферах жизни. Конституция выступает как бы доминантой всего общественного развития»⁴⁸.

По способу принятия конституции классифицируются на *октроированные*, т.е. дарованные монархом своим подданным, а также на принятые парламентом того или иного государства, наконец, на принятые путем всенародного голосования (референдумом).

Кроме того, конституции могут быть охарактеризованы как гибкие либо жесткие, в соответствии со степенью доступности порядка внесения в них изменений. Гибкими считаются такие конституции, изменения в которые могут вноситься по процедуре принятия обычных законов. Жесткими называются конституции, изменения в которых требуют весьма усложненной процедуры либо совсем не разрешают вносить в них поправки какими-либо законами.

В этом отношении Конституцию Российской Федерации можно назвать полужесткой, поскольку внесение поправок в нее возможно лишь в особом порядке и только в гл. 3–8, тогда как гл. 1, 2 и 3 вообще не подлежат пересмотру и не допускают внесения в них каких-либо изменений иначе как в порядке принятия новой Конституции (ст. 135).

⁴⁸ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 87.

2.2. Сущность Конституции России

Подлинная сущность Конституции может быть осмыслена в процессе познания ее глубинной природы и формулированием ответа на вопрос о том, волю кого Конституция выражает.

Следует иметь в виду, что все конституции советского периода, начиная с первой в истории Российского государства Конституции (Основного Закона) РСФСР от 10 июля 1918 г., имели явно выраженную классовую сущность. Как отмечает Л.Г. Берлявский, «в основу содержания всех советских конституций (с небольшими отступлениями) положены идеи, впервые сформулированные в Конституции РСФСР 1918 г.:

- идеал классового государства...;
- установление партийного (Коммунистическая партия) характера государства...»⁴⁹.

Как пишет Б.С. Эбзеев, конституции 1936–1937 гг., а также 1977–1978 гг. предусматривали «отказ от наиболее одиозных проявлений пролетарски-классового подхода, выразившегося в ограничении политических и гражданских прав по классовому принципу, и провозгласили такие ценности, как народовластие, свободный от эксплуатации труд и пр.»⁵⁰.

Об этом же пишет и Ж.И. Овсепян: «Первая из основополагающих идей заключалась в том, что в основу концепций советских конституций был положен идеал классового государства»⁵¹.

Самая первая попытка придать Конституции внеклассовый характер была предпринята в Конституции США 1787 г., провозгласившей формально-юридически суверенитет народа и закрепившей демократические основы государственной власти вкупе с приоритетом федерального права.

Как отмечали Т.Я. Хабриева и В.Е. Чиркин: «В тексте Конституции [США] не было положений об основах общественного строя... Конституция США, избегая слова «рабы», все же закрепляла рабство негров, лишала их, индейцев и женщин избирательных прав (негров – до 1870 г., женщин – до 1919 г., индейцев – до 1924 г.). Конституция США 1787 г.

⁴⁹ Памятники российского права. В 35 т. Т. 24: Конституции СССР и РСФСР: учебно-научное пособие / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 93.

⁵⁰ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 100.

⁵¹ Овсепян Ж.И. Лекции о конституциях России: учебный курс. Ростов н/Д.: Феникс, 2016. С. 146–147.

положила начало официальному признанию доктрины конституционализма... и реальному осуществлению этой доктрины. Ее содержание в то время было обусловлено особенностями эпохи... но само по себе значение Конституции США и идей конституционализма в развитии человечества неоспоримо»⁵².

Характеризуя Конституцию РФ 1993 г., Председатель Конституционного Суда РФ постулировал важный вывод: «Конституция – всеобщий правовой источник объединения российского общества... В силу своей правовой природы Конституция представляет собой общезначимое основание идейно-политической общности российского народа... Конституция – это надпартийный, надгрупповой, надэтнический, всеобщий источник идейного объединения...»⁵³.

Б.С. Эбзеев справедливо пишет о том, что «весьма определенно внеклассовый характер Конституции РФ выражен в ее положениях, посвященных свободе и правам человека»⁵⁴.

Говоря о надклассовой природе действующей Конституции России, подчеркнем, что речь идет именно о юридической (текстуальной) форме, которая не исключила пока реальных недостатков фактического свойства, заключающихся в наличии существенного проявления показателя «бедности».

Резюмируя вышеизложенное, отметим надклассовую природу Конституции РФ, закрепившей высшую ценность человека и гражданина, его прав и свобод, а также народный суверенитет, единство и целостность нашего государства. Насущной задачей, несомненно, является приведение фактической (реально осуществляемой) Конституции в необходимое соответствие требованиям юридической Конституции России.

2.3. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок

Конституционным поправкам и порядку пересмотра Конституции РФ посвящена ее гл. 9 (ст. 134–137). Прежде всего подчеркнем, что положения 1, 2 и 9 глав Конституции России не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ч. 1 ст. 135). Это обеспечивает незыблемость

⁵² Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М.: Норма, 2005. С. 12–13.

⁵³ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 31.

⁵⁴ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 87.

основ конституционного строя, а также устойчивость принципов функционирования государства и гражданского общества, гарантии соблюдения основных прав и свобод человека, так как в соответствии со ст. 134 Конституции России инициативы (предложения) о внесении поправок в Основной Закон, а также о пересмотре его положений могут вносить Президент РФ, обе палаты парламента (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство России, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и группы сенаторов или депутатов Государственной Думы численностью не менее одной пятой от общего числа в каждой (т. е. не менее 20 % от количества сенаторов, 90 и более депутатов Государственной Думы).

Если вышеперечисленные инициаторы предложат пересмотреть нормы 1, 2 и 9 глав Конституции, и это их предложение будет поддержано тремя пятыми голосов от общего количества сенаторов и депутатов Государственной Думы, то, согласно ч. 2 ст. 135 Конституции, в соответствии с федеральным конституционным законом должно будет созвано Конституционное Собрание, которое (и только оно) будет вправе либо подтвердить неизменность названных глав и, следовательно, всей Конституции в целом, либо сможет принять решение о разработке проекта новой Конституции. В последнем случае вновь разработанный проект Основного Закона должен будет приниматься Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или же будет вынесен на всенародное голосование, в ходе которого новая Конституция страны будет считаться принятой, если за нее проголосует более половины избирателей, принявших участие в этом голосовании при обязательном условии, что в голосовании примет участие более половины от всех граждан, обладающих правом участия во всенародном голосовании (референдуме).

Заметим, однако, что требуемый федеральный конституционный закон о порядке созыва и регламентации работы Конституционного Собрания до настоящего времени не принят.

Что касается процедуры внесения поправок в положения, содержащиеся в гл. 3–8 Конституции, то, согласно ее ст. 136, они принимаются в порядке и на условиях, установленных для принятия федерального конституционного закона (ст. 108) и вступают в силу только после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двумя третями субъектов Российской Федерации.

Подробная регламентация внесения указанных поправок содержится в специальном Федеральном законе от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», в соответствии с которым Закон РФ о поправке к Конституции РФ принимается при условии голосования за него не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы (т.е. не менее 300 из 450), а также его одобрения не менее трех четвертых от общего количества сенаторов Совета Федерации. После этого Председатель Совета Федерации обязан не позднее пяти дней после одобрения Закона о поправке сенаторами направить его законодательным (представительным) органам всех субъектов РФ, которые в свою очередь обязаны рассмотреть данный Закон не позднее одного года со дня его принятия Федеральным Собранием. После одобрения не менее двух третей законодательных органов власти субъектов РФ Закон о поправке направляется для подписания Президентом РФ.

На основании ст. 11 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ законодательные органы субъектов Федерации имеют право в семидневный срок после подведения итогов рассмотрения законопроекта о поправке Советом Федерации обжаловать принятое им постановление в Верховный Суд РФ.

Первые два закона о поправках в Конституцию были приняты в конце 2008 г., а именно: от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ (об увеличении сроков полномочий Президента России с 4 до 6 лет, полномочий депутатов Государственной Думы с 4 до 5 лет, а также об установлении ежегодной отчетности Правительства России перед Государственной Думой).

Далее еще два закона о поправках принимались в 2014 г.: от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде и прокуратуре» и от 21 июля того же года № 11-ФКЗ «О Совете Федерации».

Особо следует отметить, что в ходе внесения изменений в Конституцию в 2020 г. Законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» наряду с установленными непосредственно в Основном Законе процедурами были применены оригинальные для отечественной конституционной практики условия и этапы конституционных изменений, а именно:

– запрос Президента России в Конституционный Суд РФ о соответствии положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции не вступивших в силу положений закона, а также о соответствии Конституции порядка вступления в силу ст. 1 Закона о поправке;

– заключение Конституционного Суда РФ по поводу этого соответствия;

– общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений, вносимых в Конституцию РФ Законом о поправке от 14 марта 2020 г.

Проведение общероссийского голосования было признано Законом о поправке обязательным условием вступления в силу предусмотренных этим законом изменений. Изначально планировалось провести общероссийское голосование 22 апреля 2020 г., но из-за распространения коронавирусной инфекции было перенесено и состоялось 1 июля того же года.

На общероссийское голосование явилось 67,97 % от общего числа граждан, имеющих право участвовать в нем, причем изменения в Конституцию поддержали 77,92 % принявших участие в голосовании.

Таким образом, Закон о поправке поддержало около 55 млн граждан России, т. е. более половины от общего числа избирателей.

На основании результатов общероссийского голосования Президентом России был подписан Указ от 3 июля 2020 г. № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», согласно которому новые положения (поправки) Конституции вступили в силу 4 июля 2020 г.⁵⁵

Более простой способ внесения поправок установлен ст. 137 Конституции РФ, гласящей, что изменения в ст. 65 Конституции, предусматривающую принятие в Российскую Федерацию нового субъекта или образование в ее составе нового субъекта Федерации вкпе с изменением статуса действующего субъекта Федерации, вносятся на основании соответствующих федеральных конституционных законов.

Особенности принятия такого рода федеральных конституционных законов (кроме изменения конституционного статуса какого-либо субъекта Федерации) урегулированы Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию

⁵⁵ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, С.Б. Нанба, А.Е. Помазанский; под ред. Т.Я. Хабриевой // Обращение к читателям В.В. Путина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2021. 368 с.

и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», согласно которому в ст. 65 Конституции вносится наименование вновь образованного субъекта Федерации, как это происходило по итогам объединения двух и более субъектов Федерации с 2004 по 2008 г. (образование новых краев) и после принятия в состав Российской Федерации Республики Крым и города Севастополя в 2014 г. Подробнее эта тема рассмотрена в главе о федеративном устройстве.

И наконец, предусмотрен (ч. 2 ст. 137) упрощенный порядок включения в ст. 65 Конституции новых наименований субъектов Федерации (в результате их изменения законодательными органами власти субъектов Федерации) путем издания указов Президента России, что было установлено постановлением Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ⁵⁶.

2.4. Толкование Конституции Российской Федерации

В соответствии со ст. 125 (ч. 5) Конституции РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации именно Конституционный Суд РФ уполномочен давать толкование Конституции РФ.

Смысл конституционно-судебного толкования, по мнению Н.С. Бондаря, во многом зависит от уяснения содержания отдельных положений и норм конституции, а также их сочетания с нормами отраслевого законодательства через призму соответствия последних с конституционными принципами и ценностями⁵⁷.

Под официальным толкованием конституционных норм понимается официальное разъяснение Конституционным Судом, которое является обязательным для всех органов публичной власти, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Толкование норм Конституции РФ, осуществляемое исключительно Конституционным Судом, является окончательным и не подлежит пересмотру каким-либо другим государственным органом.

За время своей деятельности Конституционный Суд России принял большое количество актов толкования различных норм Конституции:

⁵⁶ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 6.

⁵⁷ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 147.

о толковании статей 84 (п. «б»), 99 (ч. 1, 2, 4), 109 (ч. 1), ч. 4 ст. 105 и 106, ч. 3 ст. 103, ч. 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108, ч. 3 ст. 117, ч. 2 ст. 135 и ряда других.

Давая толкование норм Конституции, Конституционный Суд руководствуется в обязательном порядке содержанием базовых норм главы 1 «Основы конституционного строя», которым не должны противоречить никакие другие положения Основного Закона.

Порой Конституционный Суд РФ при толковании Конституции, как отметил О.Е. Кутафин, «осуществляет восполнение пробелов в конституционном регулировании, что, разумеется, не входит в его компетенцию»⁵⁸. «Так, рассматривая дело о толковании ст. 136 Конституции РФ, – отметил далее О.Е. Кутафин, – он установил, что из предусмотренной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к главам 3–8 вытекает, что поправки в смысле ст. 136 принимаются в форме особого правового акта – Закона РФ о поправке к Конституции РФ»⁵⁹.

Следует иметь в виду, что Конституционный Суд вправе давать толкование норм Конституции не только в особой (специальной) процедуре, но также при рассмотрении ряда категорий дел, например в ходе проверки соответствия нормам Конституции федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, при разрешении споров о компетенции органов публичной власти.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» постановления Конституционного Суда по вопросам толкования норм Основного Закона являются окончательными, не подлежат обжалованию и вступают в силу немедленно после их провозглашения.

В качестве примера приведем постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции РФ, в котором было установлено, что изменение наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, согласно ч. 2 ст. 137 Конституции, включается в текст ст. 65 Конституции РФ Указом Президента РФ на основании решения субъекта Федерации, принятого в установленном им порядке. В этом постановлении также указывается, что не является изменением наименования субъекта Федерации по смыслу ст. 137 Конституции и,

⁵⁸ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 151.

⁵⁹ Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 151.

следовательно, не может быть осуществлено в указанном порядке такого рода переименование, которое затрагивает основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Федерации, Российского государства в целом, а также предполагающее изменение состава РФ или же конституционно-правового статуса ее субъекта⁶⁰.

Давая толкование конституционных норм, Конституционный Суд РФ применяет соответствующие методы юридико-лингвистического толкования, а именно: логический, семантико-грамматический, системный, исторический и иные.

Следует подчеркнуть, что, толкуя Конституцию РФ, Конституционный Суд не создает новых норм Основного Закона. Как отмечено Е.И. Козловой: «Суд путем сложного процесса глубокого проникновения в суть конституционных норм, путем их системного анализа и других приемов толкования выявляет смысл нормы, адекватный изначально заложенному в ее содержание»⁶¹.

2.5. Конституции республик, уставы иных субъектов Российской Федерации

В статье 5 (ч. 2) Конституции РФ закреплено, что «республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство».

Е.И. Козлова отметила: «Наличие у республики Конституции напрямую вытекает из ее статуса как государства, обязательным атрибутом которого является наличие высшего на своем уровне основного закона – Конституции»⁶².

В отличие от республик, которые и раньше имели право на собственные конституции (еще будучи автономными республиками в составе союзных республик, входивших в СССР), иные субъекты Федерации приобрели право принятия своих уставов уже после вступления в силу

⁶⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 49. С. 4868.

⁶¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 98–99.

⁶² Там же. С. 102.

Конституции РФ 1993 г. Конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов включают в себя нормы, регламентирующие правовой статус соответствующего субъекта Федерации; систему прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, проживающего на территории субъекта Федерации; учредительные нормы о статутах, порядке образования (избрания) и полномочиях государственных органов регионов, а также об организации местного самоуправления.

Республика вправе устанавливать порядок принятия конституции путем проведения референдума, решением законодательного органа (парламента) либо предусмотренным ее конституцией специальным общереспубликанским органом (Собранием).

В иных субъектах Федерации (краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах) в соответствии с ч. 2 ст. 66 Конституции РФ уставы принимаются законодательными (представительными) органами власти.

Отметим, что в постановлении Конституционного Суда РФ о проверке конституционности ряда норм Устава – Основного Закона Читинской области (ныне вошедшей в новый субъект Федерации – Забайкальский край) от 1 февраля 1996 г. было подтверждено, что из содержания ст. 66 Конституции России следует, что ее уставом определяется статус области, и что устав занимает высшее место в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом субъекта Федерации⁶³. Этот вывод Конституционного Суда РФ в полной мере распространяется также и на иные виды субъектов Федерации за исключением республик, в которых приоритет отдан конституции. Таким образом, все нормативные акты субъектов Федерации не должны противоречить конституциям соответствующих республик и уставам иных субъектов Федерации.

Подчеркнем, что конституции республик и уставы иных субъектов Федерации должны полностью соответствовать положениям Конституции РФ. На протяжении последних десятилетий проделана большая работа, позволившая привести в соответствие с Конституцией РФ конституции республик и уставы иных субъектов Федерации.

⁶³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.

Контрольные вопросы и задания

1. Структура Конституции РФ 1993 г. Особенности и значение отдельных частей Конституции: преамбулы, основного текста, заключительных и переходных положений.

2. Юридические свойства Конституции РФ.

3. Социально-политическая сущность Конституции РФ 1993 г.

4. Порядок принятия Конституции РФ, внесение поправок и изменений.

5. Правовые акты, регулирующие порядок внесения поправок и изменений в Конституцию России.

6. Определите, в каком порядке в Конституцию РФ должны быть внесены следующие изменения:

– статьи 102 и 103 Конституции РФ дополнить полномочиями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания о парламентских расследованиях;

– включение в ст. 6 Конституции РФ принципа защиты российских граждан за пределами РФ;

– изменение срока полномочий Президента РФ до 7 лет.

7. Составьте хронологическую таблицу изменений Конституции РФ.

8. В каких случаях может быть изменена статья 65 Конституции РФ?

Приведите все случаи изменения данной статьи.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 28 ноября 1995 г. № 15-П «По делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации»: выпишите и проанализируйте основные положения.

Тестирование

1. Поправки в Конституцию вносятся:

а) только посредством референдума;

б) Государственной Думой;

в) обеими палатами Федерального Собрания в особом порядке;

г) Президентом в особых условиях.

2. Поправки могут вноситься:

а) в любую главу;

б) только в главы с третьей по восьмую;

в) только в главы первую, вторую и девятую;

г) ни в какую главу.

3. По порядку изменения различаются конституции:

- а) гибкие и жёсткие;
- б) гибкие и обычные;
- в) обычные и жесткие;
- г) обычные и неизменяющиеся.

4. Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ не могут вносить:

- а) Президент РФ;
- б) Правительство РФ;
- в) Конституционный Суд РФ;
- г) Совет Федерации.

5. Положения каких глав Конституции РФ не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием:

- а) 1, 2, 3; б) 1, 2, 8; в) 3, 8; г) 1, 2, 9.

6. От общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы для пересмотра положений глав 1, 2 и 9 необходимо:

- а) 1/3 голосов; б) 50 % голосов; в) 3/5 голосов; г) 3/4 голосов.

7. Какой орган должен созываться для разработки проекта новой Конституции РФ?

- а) Конституционное Собрание;
- б) Конституционное Собрание;
- в) Конституционный Суд;
- г) Группа по разработке проекта новой Конституции РФ.

8. При проведении всенародного голосования Конституция РФ считается принятой, если за нее проголосовало:

- а) все дееспособные граждане России;
- б) более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей;
- в) более половины избирателей;
- г) более 50 % от числа лиц, принявших участие в голосовании.

9. Поправки к главам 3–8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами:

- а) законодательной власти субъектов РФ;
- б) исполнительной власти субъектов РФ;
- в) законодательной и исполнительной власти субъектов РФ;
- г) федеральной власти.

10. Каким нормативным правовым актом должна регламентироваться деятельность Конституционного Собрания?

- а) Федеральный закон «О Конституционном Собрании»;
- б) Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании»;
- в) Федеральный конституционный закон «О порядке принятия Конституции Российской Федерации»;
- г) нет правильного ответа.

Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Понятие конституционного строя

Основы конституционного строя в качестве правового института преобразовались с принятием Конституции РФ 1993 г.

Основам конституционного строя в Конституции РФ посвящена первая глава, что характеризует данные основы как наиважнейшие правовые постулаты (ст. 16 Конституции: «Никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации»).

Каждому государству присущи определённые характеристики, которые выражают его особенности. Государства могут быть демократическими или антидемократическими, федерациями или унитарными государствами, республиками либо же монархиями. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенном способе, определенной форме организации государства или о государственном строе. Такой строй, закрепленный конституцией, становится его конституционным строем.

Академик О.Е. Кутафин определял конституционный строй как «определенную форму, определенный способ организации государства, закрепленный в его конституции». При этом он акцентировал внимание на том, «что наличие в государстве конституции совсем не означает, что такое государство можно считать конституционным».⁶⁴ Им же была предложена новая дефиниция — «конституционное государство»,

⁶⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 121.

в котором действительно имеется конституционный строй государства и в котором обеспечивается подчинение механизма государственной власти правовым нормам за счет соблюдения правовых гарантий. Следовательно, речь идет о том, что конституционный строй существует не в любом государстве, а в том, где только имеется реальная действующая не на бумаге, а на деле конституция.

Бывший председатель Конституционного Суда РФ М.В. Баглай в свою очередь под определением «конституционный строй» понимает «порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией»⁶⁵. В данном понятии акцентируется, что конституционный строй существует только в правовом государстве, где уважаются, соблюдаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, а конституция является не только законодательной, но и морально-нравственной основой построения и существования государства.

Конституционный строй свойственен только демократическому государству, где выработан четкий механизм реализации конституционно-правовых норм и имеется сформированное правовое самосознание граждан, которые понимают место и особую роль конституции в их жизни.

Многие ученые в области конституционного права (С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, О.Г. Румянцев и др.) раскрывают понятие «основы конституционного строя» при помощи категории «конституционные принципы», которые представляют собой систему первичных, основополагающих и системообразующих основ правового статуса личности, демократического устройства государства, закрепленных в конституционно-правовых актах. Огромное значение для исследования основ конституционного строя имеет их классификация. Единая оценка уже имеющихся схем классификации основ конституционного строя отсутствует. Число составных частей, входящих в определенную структуру, зависит от заданного критерия распределения. Выделяются три основных структуры конституционного строя, основываясь на классификации в зависимости от сферы жизнедеятельности общества:

- 1) политические основы конституционного строя;
- 2) экономические и социальные основы конституционного строя;

⁶⁵ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. -2-е изд., изм. и доп. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 99.

3) духовные основы конституционного строя (включая идеологическое многообразие и светское государство как два взаимосвязанных и взаимообусловленных понятия).

Система главных принципов, составляющих основы конституционного строя, закрепляется в гл. 1 Конституции РФ.

Принципы, которые образуют основы конституционного строя, системно взаимосвязаны и зачастую регулируют одни и те же отношения с разных сторон политико-правовой действительности. Все закрепленные в Конституции основы конституционного строя находятся в системной взаимосвязи между собой, и ни одна из них не должна быть исключена из общей системы основ, так как исключение какой-либо основы может повлечь за собой разрушение всей системы государственного устройства.

С учетом того, что в современном демократическом государстве человек ставится на первое место, раскрытие принципов конституционного строя следует вести в последовательности, соответствующей данному приоритету.

Человек, его права и свободы, согласно Конституции РФ, являются высшей ценностью (ст. 2). В Конституции понятие «высшая ценность» отнесено к человеку, его правам и свободам. Стоит заметить, что в таких терминах («высшая ценность») не определяется никакой другой правовой институт, входящий в состав основ конституционного строя. Таким образом, Конституция закрепляет общечеловеческий принцип современности – что именно человек, его права и свободы и их реализация являются высшей целью демократического государства. Все действия государственной власти должны быть устремлены на соблюдение и реализацию, а также защиту прав и свобод человека и гражданина.

Конституционным провозглашением прав и свобод человека как высшей ценности Российская Федерация признала требования таких общепризнанных актов международного права, как Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Декларация ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 25 ноября 1981 г. Указанные международные акты и ст. 2 Конституции РФ исходят из понимания того, что права и свободы человека возникают и существуют не по произволу государства. Основой прав и свобод является человеческое достоинство.

Согласно преамбулам Всеобщей декларации прав человека и пактов о правах человека, признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, их равных и неотъемлемых прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира.

Демократический государственный режим устанавливается статьей 1 Конституции РФ.

Основные признаки демократического государства:

- единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации;
- легитимность государственной власти;
- демократические процедуры формирования и осуществления государственной власти;
- запрет присвоения власти и преследование такого присвоения (захвата) по закону.

Демократический характер государства реализуется также через народовластие, разделение властей, политический и идеологический плюрализм, а также через институт местного самоуправления.

Демократическая форма правления не может существовать в государстве, где не претворяется в жизнь теория разделения властей. Власть в Российском государстве разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Ветви власти сами должны ограничивать друг друга от превышения полномочий и произвола, что обеспечивается с помощью особой системы сдержек и противовесов, установленных в Конституции.

Конституция в статье 1-й закрепила государственное устройство России в качестве Федерации. В состав Российской Федерации входят различные субъекты (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа). Федеративное государственно-территориальное устройство гарантирует свободу и права человека при помощи децентрализации политической и экономической системы общества с учетом природно-климатических, экономико-географических, национально-этнических и конфессиональных особенностей развития соответствующих народов, населяющих определенную территорию.

В Российской Федерации наряду с федеральным законодательством действует и законодательство субъектов Федерации. Субъекты Федерации имеют возможность в соответствии со ст. 72 Конституции принимать на своем уровне законы и другие нормативно-правовые акты, если они не противоречат федеральному законодательству.

Принцип федеративного государственного устройства в совокупности с другими принципами является неперенным условием мирного общежития народов, различных этносов и конфессий в пределах федерации, где субъекты равноправны независимо от национального и конфессионального состава.

Правовое государство – государство, в котором законодательно закреплён и установлен механизм реализации принципа верховенства права и закона. Для того чтобы государство было правовым, недостаточно сформировать справедливые законы, нужно также формировать правосознание членов общества. Каждый гражданин такого государства должен понимать важность исполнения законов, значимость их реализации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и общественные организации, а также граждане должны соблюдать законодательство РФ.

Принцип социального государства закреплён в ст. 7 Конституции. Назначение социального государства, согласно Конституции, состоит в проведении политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Светский характер Российской Федерации закреплён в ст. 14 Конституции РФ. Принцип светского государства, являясь фундаментальной основой конституционного строя, не носит широкоуниверсального характера, как, например, другая основа конституционного строя – демократическое государство. Светскость государства определяет основы и границы во взаимоотношениях государства и религиозных организаций, является при этом ориентиром процесса государственно-конфессиональных отношений. Без реализации принципа светского государства невозможно выстроить ни полноценного демократического государства, ни правового государства.

Под светским государством следует понимать такую организацию государства, которая обуславливает режим, при котором религиозные объединения не являются частью механизма осуществления государственной власти, религиозные нормы не включены в правовую систему, государственные органы взаимодействуют с религиозными объединениями только в установленных законодательством сферах при условии правового равенства всех конфессий.

Суверенитет народа – это начало (исток) власти, право на выбор пути собственного общественного и государственного развития.

Поэтому суверенитет разделяется на государственный и национальный.

Государство, со всеми его составляющими, является материальным воплощением реализации национального суверенитета, выраженного через правовую форму.

Республиканская форма правления – это способ организации народовластия, при котором власть признается исходящей от народа, в соответствии с чем устанавливаются порядок образования и срок полномочий государственных органов, их взаимодействие между собой и населением, степень участия населения в их деятельности.

В Конституции есть положение, характеризующее Российскую Федерацию как республику, но напрямую не отвечающее на вопрос, какая именно республика. Вывод о виде республики можно сделать, изучив правовое положение органов власти и их взаимодействие.

Экономические основы конституционного строя выражаются в следующих конституционных положениях:

- единство экономического пространства и свободное перемещение товаров и услуг, что означает невозможность установления внутри территории России каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров и услуг;

- поддержка конкуренции – основополагающий принцип рыночной экономики, который обеспечивается предоставлением субъектам предпринимательской деятельности равных прав и возможностей в сфере гражданского оборота, а также ограничением монополистической деятельности на рынке;

- равенство всех форм собственности, свобода предпринимательства и частной инициативы;

- многообразие и равная защита всех форм собственности, о чем уже упоминалось.

Идеологическое и политическое многообразие. Данный принцип закреплен в ст. 13 Конституции РФ, и его основными характеристиками являются:

- идеологическое многообразие как возможность нормального сосуществования в обществе различных (порой противоположных) философских, политических, правовых, экономических, религиозных взглядов, идей, теорий. Каждый вправе самостоятельно или совместно свободно создавать, распространять, защищать свои взгляды и идеи;

– невозможность установления никакой идеологии в качестве государственной или обязательной – необходимая гарантия принципа идеологического многообразия. Это означает, что государство не должно вмешиваться в сферу идеологии путем подчинения какому-либо идеологическому направлению, и государство не вправе устанавливать какую-либо идеологию в качестве обязательной;

– принцип политического многообразия (многопартийность) есть свобода образования и деятельности политических партий, выражающих волю населения или отдельных его страт, что исключает возможность партийной монополии, ущемление прав других, менее влиятельных, партий;

– свобода общественных объединений, включая и политические партии;

– пределы идеологического и политического многообразия, которые не могут быть безграничны (ст. 13 Конституции РФ устанавливает ряд запретов в отношении общественных объединений).

3.2. Политические основы конституционного строя Российской Федерации

Политические основы конституционного строя отображены в принципах, находящихся в первой главе Конституции. Данные основы закрепляют организацию публичной власти, взаимоотношения государства, человека и общества по вопросу государственного управления.

Политические основы конституционного строя России направлены на правовое регулирование политической жизни, поддержание качества управления государством и достижения гражданского мира и национального согласия.

Политическими основами конституционного строя являются:

– признание человека, его прав и свобод высшей ценностью;
– демократическое государство;
– республиканская форма правления; федеративное устройство; разделение властей.

Характеристика России как демократического государства закрепляется в ст. 1 Конституции РФ. Демократия представляет собой осуществление государственной власти, базирующейся на принципах народовластия, свободы личности и уважения прав человека, гражданского контроля над органами публичной власти.

Признаками демократии являются:

- 1) легитимность (признанность народом) государственной (публичной) власти;
- 2) формирование представительных органов путем выборов;
- 3) реализация политических и иных прав и свобод человека;
- 4) отсутствие единой, обязательной официальной идеологии;
- 5) свобода СМИ, отказ от цензуры;
- 6) идеологическое многообразие и политический плюрализм;
- 7) контроль общества за деятельностью органов власти;
- 8) разделение государственной власти на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

Современное демократическое государство должно стимулировать граждан к политической активности, самореализации, к активному участию в жизнедеятельности общества. Демократии должны стремиться к гражданскому миру и национальному согласию, согласованию интересов различных социальных групп, оптимальному балансу публичного и частного интереса.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью характерно только для демократического государства. Данный принцип закреплён в ст. 2 Конституции РФ как одна из основ конституционного строя России, которая и определяет всю дальнейшую траекторию взаимодействия государства и человека. Весь механизм государства служит именно этой цели. Исходя из этой цели, Конституция РФ закрепляет обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Признание и гарантированность прав и свобод человека и гражданина в России осуществляются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ.

Конституция РФ, основываясь на теории общественного договора, разделяет права человека на подлежащие ограничению и не подлежащие ограничению. Ограничению не подлежат естественные права человека, которые присущи любому человеку вне зависимости от его пола, расы, национальности, гражданства, вероисповедания, социальной принадлежности.

Республиканская форма правления Российской Федерации закреплена в ст. 1 Конституции и означает выборность и сменяемость власти через прямое участие народа в формировании представительных органов государственной власти и косвенное участие в формировании других органов власти.

Конституция не уточняет разновидность республиканского правления, установленного в России.

С формально-юридической точки зрения Россию можно охарактеризовать как президентскую республику с доминирующим положением главы государства – Президента РФ. Но если оценивать непосредственное влияние Президента на процессы в государстве, его роль во внутренней и внешней политике, его место в системе разделения властей и законодательно неограниченные полномочия, вследствие отсутствия закона «О Президенте Российской Федерации», можно констатировать, что сегодня в России сложилась «суперпрезидентская» республика.

Разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную предусмотрено ст. 10 Конституции РФ. Органы каждой из ветвей государственной власти действуют самостоятельно в рамках установленной Конституцией и законом компетенции, не вмешиваясь в полномочия другой и не подчиняясь ей. Целью осуществления разделения властей является обеспечение сбалансированности полномочий и исключение сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица.

Разделение властей предусматривает не только функциональную специализацию органов государственной власти, но и взаимодействие, а также взаимное уравнивание властей посредством *системы сдержек и противовесов*. Данная система позволяет органам власти конструктивно сотрудничать в целях обеспечения более эффективного управления. Содержательное наполнение принципа разделения властей раскрывается в гл. 4–7 Конституции РФ, закрепляющих статус Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ, федеральных судов.

Под государственным суверенитетом понимается свойство государства самостоятельно и независимо от власти других субъектов международного права осуществлять свои функции на своей территории и за ее пределами.

Государственная власть является единственной политической властью, обладающей правом от имени народа издавать общеобязательные акты и требовать их исполнения, включая применение принудительных мер.

Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, кроме многонационального народа России, и, следовательно, не выделяет суверенитет конкретной национальной общности. Суверенитет России исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Федерации. Суверенитет передается от многонационального народа России непосредственно Российской Федерации.

Идеологическое и политическое многообразие, многопартийность – важные элементы конституционного строя.

Конституционный строй, базирующийся на демократических началах, не может существовать без идеологического многообразия, которое означает возможность свободного сосуществования в обществе различных политических взглядов, концепций, идеологий. В Конституции РФ устанавливается запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной (ч. 2 ст. 13).

Идеологическое многообразие обусловлено многонациональным и многоконфессиональным составом населения, разнообразием социальной структуры общества и другими факторами.

Различные социальные группы населения с собственными взглядами и интересами могут создавать общественные объединения, политические партии. Политические партии самых разных взглядов имеют право бороться за власть, участвовать в политической жизни, влиять на принятие государственных решений и представлять свои идеи обществу.

Конституция запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Федеративное устройство является одной из основ конституционного строя и характеризуется сложным государственным устройством России. В состав Российской Федерации сегодня входят 85 субъектов, среди которых республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, которые Конституция признает равноправными (ст. 5). Федеративному устройству посвящена отдельная третья глава Конституции РФ.

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

Государственная целостность представляет собой единство государства, его территориальную неприкосновенность, единство государственно-правовой системы, единое гражданство Российской Федерации, единое экономическое пространство.

Единство системы государственной власти подразумевает наличие единой системы органов, составляющих в своей совокупности государственную власть. В систему государственной власти входят федеральные государственные органы (Президент, Федеральное Собрание, Правительство РФ, федеральные министерства, службы, агентства и органы судебной власти), а также государственные органы всех субъектов Федерации. Каждый орган государственной власти обладает собственными полномочиями, через совокупность которых реализуются функции государства.

Система органов государственной власти основана не только на принципе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, но и принципе разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Конституция РФ, федеральные законы устанавливают рамки полномочий для каждого вида федеральных органов, за пределы которых они не вправе выходить, а также характер их взаимоотношений с органами власти субъектов Федерации. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В Конституции предметы ведения Российской Федерации определены в ст. 71, предметы совместного ведения – в ст. 72. Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Равноправие и самоопределение народов Российской Федерации провозглашено как один из конституционных принципов российского федерализма. Равноправие народов означает равенство их прав во всех

вопросах государственного развития, экономической деятельности, культуры, социальной сферы и др. Равноправие народов не исключает особой государственной поддержки отдельных народов в силу особенностей их географического положения, экономического, социального, духовного развития. В России проживает около 50 малочисленных народов, почти половина из которых не имеет каких-либо территориальных образований (алюторцы, вепсы, селькупы и др.). Вместе с тем в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России. Положения международных актов отражены и в российском законодательстве – законах «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» и т.д.

Равноправие субъектов Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти гарантируется установлением Конституцией РФ единых для всех перечней предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения (ст. 71 и 72). Вместе с тем равноправие субъектов Федерации не исключает особенностей правового регулирования в отношении тех или иных субъектов.

К политическим основам конституционного строя относится самостоятельность местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривается как проявление народовластия, один из элементов политической системы общества, благодаря которому наряду с общегосударственными гарантируются и местные интересы, непосредственно связанные с решением вопросов обеспечения жизнедеятельности населения отдельных муниципальных образований.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но вместе с государственными органами входят в единую систему публичной власти. Они формируются гражданами для решения вопросов местного значения и обладают обширными полномочиями: разработка и утверждение местного бюджета, управление муниципальной собственностью, установление местных налогов и сборов,

организация проведения местных референдумов и выборов, охрана общественного порядка, организация социально-бытового обслуживания населения и др. В соответствии с ч.3 ст. 132 Конституции органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Конституция РФ объявляет Россию правовым государством (ст. 1), которое характеризуется прежде всего подчинением праву, Конституции и законам, признанием человека, его прав и свобод высшей ценностью, защитой человека от произвола публичной власти.

Основные признаки правового государства:

- верховенство права;
- равенство всех перед законом и судом;
- защита прав и свобод человека и гражданина, возмещение вреда, причиненного им публичной властью;
- разделение властей;
- независимость суда;
- признание в установленном порядке общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров России частью российской правовой системы.

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

3.3. Социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации

Конституция РФ в ст. 8 и 9 закрепляет экономические основы конституционного строя и учреждает базовые отношения в сфере экономики, в том числе многообразие форм собственности и свободу экономической деятельности. Такой строй экономических отношений характерен для гражданского общества и правового государства. Согласно ст. 8 и 9 Конституции РФ, экономическую основу конституционного строя призваны обеспечить:

- свобода экономической деятельности;
- единство экономического пространства;
- поддержка конкуренции;
- признание многообразия форм собственности и их равной защиты;
- признание и охрана земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Свобода экономической деятельности является необходимым условием формирования и функционирования рыночной экономики и означает право граждан и их объединений на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательства и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).

Государство может ограничивать свободу экономической деятельности в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В частности, государство вводит стандартизацию, квотирование, сертификацию продукции (работ, услуг), лицензирование, государственные и муниципальные заказы, ограничивает некоторые виды экономической деятельности (игорный бизнес, частную охранную деятельность и др.).

Нормальное функционирование рыночной экономики требует единства экономического пространства, которое обеспечивается свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств, а также установлением правовых основ единого рынка (п. «ж» ст. 71), закреплением в Конституции принципа верховенства федерального закона (ст. 4).

Единство экономического пространства охватывает единство рынка, т. е. свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности на территории всей страны, а также свободное перемещение рабочей силы.

Необходимость гарантированности единства экономического пространства в условиях России обусловлена ее федеративным устройством.

В Конституции РФ содержится запрет такой экономической деятельности, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В целях развития экономической системы России существенное значение имеет конституционное признание многообразия форм собственности. Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции, в РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Под частной собственностью понимается защищённое законом право физического или юридического лица, либо их группы на предмет собственности. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Государственная собственность в России выступает в виде федеральной собственности и собственности субъектов Федерации. Разграничение государственной собственности Конституция относит к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72).

Муниципальная собственность – имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Перечень видов муниципального имущества содержится в ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления.

Конституция гарантирует равную защиту всех форм собственности.

Одной из экономических основ конституционного строя РФ являются отношения по поводу собственности на землю и природные ресурсы. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

За гражданами и их объединениями закрепляется право иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Конституция РФ определяет Россию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7).

Под социальным государством понимается такое государство, которое несет ответственность за достойное существование общества, влияет на распределение экономических благ в духе принципов справедливости, для обеспечения каждому человеку достойной жизни и свободного развития, подчеркивает существование обязанностей по отношению к другим людям и обществу в целом, предоставляет социальную защиту малоимущим и социально уязвимым гражданам (инвалидам, старикам, детям и т.д.), проводит социальную политику, признающую за каждым членом общества право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания его самого и его семьи.

Ключевым принципом социального государства является стремление к обеспечению социального равенства. Под социальным равенством понимается равенство человека с человеком перед законом независимо от социального положения, т.е. от принадлежности человека к определенной общественной группе в зависимости от происхождения, пола, имущества, должностного положения.

Основные социальные гарантии, обеспечение которых выступает приоритетной задачей деятельности социального государства, закреплены в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ:

- 1) охрана труда и здоровья людей;
- 2) установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- 3) обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан;
- 4) развитие системы социального обслуживания;
- 5) установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Обеспечение указанных основных социальных гарантий осуществляется в процессе реализации государственной социальной политики.

На основании ст. 37 Конституции РФ право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, – одно из основополагающих прав человека и гражданина. Кроме того, охрана труда и здоровья людей закреплена в ч. 2 ст. 7 Конституции РФ как одно из основных направлений социальной политики РФ. Легальное определение правовой категории «охрана труда» содержится в ч. 1 ст. 209 ТК РФ. Согласно данной норме охрана труда – система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Охрана здоровья граждан – это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Гражданам РФ гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами, международными договорами, конституциями (уставами) субъектов Федерации.

Принципами охраны здоровья в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» являются:

- соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий;
- приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;
- доступность медико-социальной помощи;
- социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья;
- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Конституция в ст. 7 гарантирует минимальный размер оплаты труда (МРОТ).

МРОТ – это минимальный размер оплаты труда, та денежная величина (до вычета НДФЛ), ниже которой работодатель не может установить месячную зарплату своему сотруднику. Если работодатель будет платить зарплату ниже МРОТ, его могут оштрафовать или привлечь к уголовной ответственности.

В России МРОТ привязан к прожиточному минимуму.

Прожиточный минимум – это минимальный уровень дохода, который считается необходимым для обеспечения определенного уровня жизни, т. е. это стоимость минимального набора продуктов питания, товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека. Кроме того, в МРОТ включаются обязательные платежи и сборы.

В России существует прожиточный минимум для трудоспособного населения, для пенсионеров и для детей.

Важным направлением социальной политики России является установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

Закон устанавливает 5 видов пенсий:

- пенсия за выслугу лет;
- пенсия по старости;
- пенсия по инвалидности;
- пенсия по случаю потери кормильца;
- социальная пенсия.

К гарантиям социальной защиты граждан относятся пособия – денежная помощь, оказываемая государством лицам, находящимся в тяжелом экономическом положении.

Федеральными законами установлены следующие виды пособий:

- по безработице;
- по временной нетрудоспособности;
- пособия на детей:
- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью;
- единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву;
- ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

На конституционном уровне государство гарантирует обязательное социальное страхование, адресную социальную поддержку граждан и индексацию социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 7 ст. 75).

3.4. Культурные и духовные основы конституционного строя Российской Федерации

Статья 13 Конституции РФ закрепляет принцип идеологического многообразия, что означает признание в России идеологического многообразия, т.е. никакая идеология не может являться государственной или обязательной.

Естественное следствие идеологического плюрализма – это политическое многообразие. Его олицетворением является многопартийность, т.е. параллельное существование различных политических партий, которые придерживаются различных идеологических платформ; при этом ни одна из партий не может считаться господствующей. Статус партий, представленных в Государственной Думе, – парламентских – обладает некоторой спецификой: они могут при определенных условиях получать государственное финансирование, не должны собирать подписи или вносить залог при выдвижении кандидатов (либо их списков) на выборах, могут представлять своих кандидатов для обязательного назначения в состав избирательных комиссий различных уровней. Вместе с тем Конституция четко указывает рамки, в пределах которых должна осуществляться деятельность политических партий и прочих общественных объединений, формулируя правило, известное как «демократия, способная сама себя защитить». Это значит, что допускается существование и продвижение только тех идеологий, которые не направлены:

- на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности государства;
- создание вооруженных формирований;
- разжигание ксенофобии – социальной, расовой, религиозной и национальной розни.

Каждому гарантируется возможность отстаивать любые политические программы (либеральные, консервативные, социалистические, коммунистические и др.) и самим участвовать в их разработке и реализации. Государство не может навязывать гражданам какую-либо идеологию, делать ее официальной, обязательной для всех. Идеологический плюрализм является обязательным признаком конституционного государства.

Одной из основ конституционного строя РФ является светский характер государства. Согласно конституционной норме, закрепленной в 14 статье: «Российская Федерация – светское государство». Само понятие «светское государство», которое используется в законодательных актах, ни в коем случае не является тождественным понятию ни атеистического государства, ни клерикального государства.

Светское государство – это государство, в котором религиозные объединения отделены от органов государственной власти и не вмешиваются

в их деятельность, имея при этом собственную сферу деятельности, в которую в свою очередь не вмешивается государство и где никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

В светском государстве религиозные объединения являются институтами гражданского общества, а не государственными институтами, в соответствии с этим существует ситуация паритета различных конфессий перед государством, которая выражается в отделении религиозных объединений от государства. Но это не исключает взаимодействия и сотрудничества религиозных объединений и государства в определенных сферах.

Наряду с провозглашением России светским государством ст. 14 Конституции включает в себя ряд традиционных признаков, которые характеризуют государство как светское:

- 1) отсутствие какой-либо религии в качестве государственной или обязательной;
- 2) отделение религиозных объединений от государства;
- 3) равенство религиозных объединений перед законом.

Как светское государство Россия характеризуется тем, что в ней религиозные объединения отделены от государства. Содержание этого положения раскрывается в ст. 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях», где указывается, что религиозные объединения равны перед законом.

Таким образом, деятельность светского государства должна быть обращена на организацию соответствующих условий, при реализации которых соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а также баланс интересов государства и религиозных объединений в различных областях общественной жизни. Под балансом интересов в области государственно-конфессиональных взаимоотношений стоит понимать легитимированное, оптимальное и рациональное соотношение потребностей и приоритетов, прав и обязанностей личности, государства, религиозных объединений.

Но, несмотря на должную дистанцию между государством и религиозными объединениями, государство сохраняет за собой право в исключительных случаях вмешиваться в деятельность религиозного объединения. Вмешательство должно осуществляться только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав и свобод личности, легальной деятельности религиозной организации, государственного суверенитета, гарантии общественной безопасности и порядка.

В последнее время получает все большее распространение практика заключения соглашений и договоров о сотрудничестве в различных социально значимых сферах деятельности между органами государственной власти и религиозными организациями.

Религиозные организации и органы государственной власти имеют зачастую общие цели: работа с социально незащищенными слоями населения, с гражданами, которым необходима адаптация к современной жизни (граждане преклонного возраста, лица, занимающиеся бродяжничеством, лица, освободившиеся из мест заключения). В данном случае интересы государства и гуманистическая миссия религиозных организаций могут реализовываться сообща, путем соглашений и договоров между религиозными объединениями и государственными органами, а также совместных программ и акций.

В настоящее время помимо Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» в федеральном законодательстве имеется более ста нормативно-правовых актов, регулирующих реализацию права на свободу совести, свободы вероисповедания в том или ином контексте.

Контрольные вопросы и задания

1. Основы конституционного строя как институт конституционного права.
2. Структура основ конституционного строя.
3. Понятие и содержание политических, экономических и социальных основ государства, их закрепление в Конституции.
4. Политические основы конституционного строя.
5. Экономические основы конституционного строя.
6. Социальные основы конституционного строя.
7. Особенности юридической силы основ конституционного строя.
8. Дайте определение следующих понятий:
 - суверенитет;
 - федерализм;
 - разделение властей;
 - республиканская форма правления;
 - местное самоуправление;

- идеологическое и политическое многообразие;
- светское государство;
- социальное государство; – правовое государство.

9. Заполните таблицу «Основы конституционного строя»:

Социальные основы конституционного строя	Политические основы конституционного строя	Экономические основы конституционного строя

10. Государственный суверенитет как основа конституционного строя России. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан».

Тестирование

1. Укажите единственный источник власти в России:

- а) Президент РФ;
- б) многонациональный народ;
- в) органы государственной власти;
- г) Конституционный Суд.

2. Если международным договором России установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила:

- а) международного договора;
- б) закона;
- в) установленные Конституционным Судом;
- г) Конституции.

3. *Государственную власть в Российской Федерации не осуществляют:*
- а) Президент РФ;
 - б) Правительство;
 - в) органы местного самоуправления;
 - г) суды.
4. *Высшим непосредственным выражением власти народа являются:*
- а) референдум;
 - б) свободные выборы;
 - в) референдум и свободные выборы;
 - г) Конституция.
5. *Государство и религиозные объединения отделены друг от друга, т.е. взаимно не вмешиваются в дела друг друга, – это характеристика:*
- а) клерикального государства;
 - б) атеистического государства;
 - в) светского государства;
 - г) советского государства.
6. *Суверенитет России распространяется:*
- а) на всю ее территорию;
 - б) на всю территорию и анклавы;
 - в) на всю территорию, посольства и консульства за пределами России;
 - г) на все постсоветское пространство.
7. *Органы местного самоуправления:*
- а) входят в систему органов государственной власти;
 - б) не входят в систему органов государственной власти;
 - в) входят в систему органов власти субъекта Федерации;
 - г) входят в единую систему публичной власти.
8. *Форма республиканского правления, указанная в Конституции:*
- а) смешанная;
 - б) парламентская;
 - в) президентская;
 - г) не указана.
9. *Республика (государство) имеет свою:*
- а) конституцию;
 - б) устав;
 - в) конституцию и законодательство;
 - г) конституцию, устав и законодательство.

10. Может ли гражданин Российской Федерации быть лишен гражданства:

- а) может – по решению органов государственной власти;
- б) может – за совершение преступления против основ конституционного строя;
- в) не может быть лишен;
- г) может быть лишен права изменить его.

11. Государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека:

- а) светское государство;
- б) демократическое государство;
- в) социальное государство;
- г) социалистическое государство.

12. Формы собственности:

- а) частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности;
- б) частная, государственная, муниципальная;
- в) частная, федеративная, региональная, муниципальная;
- г) частная, государственная.

13. Свойство государства самостоятельно и независимо от других государств осуществлять свои внутренние и внешние функции:

- а) суверенитет;
- б) независимость;
- в) обособленность;
- г) правовая изоляция.

14. Свободное существование в обществе различных политических и иных взглядов, школ, идей:

- а) многопартийность;
- б) идеологическое многообразие;
- в) отсутствие цензуры;
- г) национальная идеология.

15. Закрепленное в Конституции РФ устройство общества и государства, отличительным признаком которого является подчинение государства и общества праву:

- а) суверенитет;
- б) конституционный строй;
- в) правовое государство;
- г) демократический режим.

16. Государство, в котором обеспечено верховенство права и верховенство закона, равенство всех перед законом и независимым судом, признаются и гарантируются права и свободы человека, а в основу организации государственной власти положен принцип разделения властей:

- а) правовое государство;
- б) легитимный режим;
- в) социальное государство;
- г) демократическое государство.

17. Конституция признает высшей ценностью российского общества:

- а) народовластие;
- б) человека, его права и свободы;
- в) целостность и неприкосновенность территории России;
- г) единство системы государственной власти.

18. Вставить слово:

Российская Федерация – Россия – есть демократическое ... правовое государство с республиканской формой правления.

19. Земля и другие природные ресурсы могут находиться:

- а) в частной и государственной собственности;
- б) в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности;
- в) только в собственности государства;
- г) в собственности государства, физических и юридических лиц.

Глава 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ (ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА)

4.1. Понятие и принципы правового статуса личности

Права и свободы человека и гражданина являются важнейшим институтом конституционного права. Иногда для упрощения некоторые авторы употребляют термин «права человека», поскольку права и свободы представляют собой гарантированную законом меру поведения конкретного лица. Отличие заключается только в том, что первые предполагают регламентацию порядка их реализации, а вторые дают больше возможностей для индивида в выборе форм поведения, при этом вмешательство

государства должно быть минимизировано.⁶⁶ Одно из самых удачных определений свободы дано Е.А. Лукашевой: «В общесоциальном смысле свобода есть состояние человека, характеризующееся его возможностью действовать по собственному усмотрению. В этом значении свобода — это право в естественном состоянии, не ограниченное и не стесненное формально-юридическими условностями, т.е. не выраженное в тексте юридического документа (не переведенное на язык права). Это право в фактической форме».⁶⁷

Права и свободы человека и гражданина являются важнейшей характеристикой любого демократического государства. Существует прямая зависимость между уровнем гарантированности основных прав и свобод человека и гражданина и уровнем развития самого общества и государства. Возможность реализации человеком своих прав и свобод становится индикатором развития политических, экономических и культурных отношений, эффективности существующих институтов и механизмов государственной власти и местного самоуправления, способов реализации народовластия и т.д. Кроме того, права человека выступают в качестве основы развития культурной жизни государств и народов, занимают значительное место среди духовных ценностей современности.

При всем разнообразии в подходах к структуре понятия прав и свобод человека и гражданина, большинство авторов выделяют следующие характеристики:

- присущие объективно характеристики и возможности личности, определяющие степень ее свободы, получившие закрепление в источниках права;
- правовая защита жизненных интересов человека, осуществления его наиболее существенных благ;
- пределы вмешательства со стороны государства в реализацию прав и свобод человека и гражданина;
- ориентир для национального законодателя на основе общепризнанных принципов, норм и стандартов в области прав человека;
- индикатор эффективности взаимодействия государства, общества и человека.⁶⁸

⁶⁶ Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1994. С. 298.

⁶⁷ Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2000. С. 20–25.

⁶⁸ Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. С. 20–25; Ильин Ю.Д. Право человека и государства на безопасность в современном мире. М., 2007. С. 55–56; Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: учебник. М., 2006. С. 53–55.

Права человека – это система принципов, норм, правил и традиций взаимоотношений между людьми и государством, обеспечивающая индивиду, во-первых, возможность действовать по своему усмотрению (свободы) и, во-вторых, получать определенные материальные, духовные и иные блага (права).⁶⁹

Права и свободы человека и гражданина – это мера возможного поведения лица, которая необходима для самого факта его существования и развития; может реализовываться во взаимодействии с другими людьми, а также признаваться и гарантироваться со стороны государства.

Основополагающие международные документы, в том числе Всеобщая декларация прав человека 1948 г., а также международные пакты о правах и свободах человека, принятые ООН в 1966 г., не ставят правовой статус человека в зависимость от политической принадлежности индивида к какому-либо государству. Они не употребляют термин «гражданин», а говорят о человеке, о его правах и свободах как универсальной высшей ценности.

Права человека являются одной из основ конституционализма, так как конституции создаются, прежде всего, для того, чтобы обеспечить права, свободы и безопасность человека от произвола государственной власти.

В конституциях права человека, рассматриваемые как неотчуждаемые (естественные), облекаются в юридические нормы и становятся важнейшим институтом конституционного права.

Для обозначения субъекта прав человека употребляются следующие формулы: «все», «каждый», «каждый человек», «никто», «ни один человек» или безличные формулы: «признается право», «гарантируется свобода» и т. п. Имеется в виду, что все эти формулы относятся к каждому человеку. Когда речь идет о правах гражданина, то в текстах конституций прямо говорится: «гражданин имеет право», «гражданин может».

Иногда вместо слова «гражданин» в конституциях, прежде всего западноевропейских стран, указывается на принадлежность к нации: «все немцы», «каждый испанец». В этих случаях имеется в виду не этническая, а политико-государственная общность (например, по конституционному праву ФРГ немцем считается каждый, кто обладает германским гражданством). В Японии принято права гражданина формулировать как права народа. Например, «народ обладает неотъемлемым правом...»⁷⁰.

⁶⁹ Ковалев А.А. Международная защита прав человека: учебное пособие. М.: Статут, 2013. С. 39.

⁷⁰ Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. М.: БЕК, 2010.

Принадлежность к гражданству обеспечивает обладание и пользование всеми без исключения конституционными правами и свободами. Гражданин может рассчитывать на защиту со стороны государства внутри страны, а также на его покровительство за рубежом.

Под принципами правового статуса личности понимают признаваемые и охраняемые правом, государством начала, исходя из которых осуществляется использование прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей.

К общим принципам правового статуса личности в настоящее время относятся:

- всеобщность и неотчуждаемость (ст. 17 Конституции РФ);
- непосредственное действие (ст. 18);
- гарантированность, защищенность государством (ст. 2);
- равенство (ст. 19).

1. *Принцип всеобщности и неотчуждаемости.* Всеобщность прав можно рассматривать как присущее человеку владение ими с момента его рождения, независимо от того, записаны они в Конституции или нет. Неотчуждаемость означает, что, будучи определенными самой природой человека, эти права не зависят от формы политического устройства, и государство не вправе их отнять.

Данный принцип подразумевает наличие у всех людей основных прав и свобод без каких-либо дискриминационных ограничений. Неотчуждаемость прав и свобод подтверждает их объективность, а не формирование их по воле государства. В основе этого принципа лежит теория естественного права, исходящая из постулата о том, что каждый человек рождается свободным и в силу этого обладает от рождения комплексом неотъемлемо присущих ему прав и свобод. Ограничения со стороны органов государственной власти допускаются лишь в исключительных случаях на основе законодательных актов (военное положение, чрезвычайное положение и т. д.).

Все права и свободы универсальны с точки зрения признания их содержания. Общепризнанные права человека, такие как право на жизнь, свобода совести, равенство всех перед законом, право свободного передвижения, право на гражданство, право на свободу убеждений, – это общие права и свободы всех людей вне зависимости от национальной и региональной специфики и различных исторических, культурных

и религиозных особенностей, общественного строя, политического режима, формы государственного устройства и формы правления, международного статуса страны, к которой человек принадлежит.

Всеобщность прав и свобод человека выражается и в пространственном, территориальном аспекте, везде, где бы ни находился человек, куда бы он ни переместился, – в любом месте он обладает основными естественными правами и свободами, вне зависимости от того, является ли эта территория безлюдным островом, суверенным независимым государством либо подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

В ст. 55 Конституции закрепляется, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умоляющие права и свободы человека и гражданина. Кроме этого запрета на законодательное ограничение прав и свобод Конституция устанавливает важную норму о том, что они являются непосредственно действующими.

В ч. 3 ст. 55 Конституции устанавливается, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Эта общая норма конкретизирована в ст. 56, фиксирующей допустимость отдельных ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения.

В гарантировании прав и свобод человека и гражданина значима конституционная норма о том, что любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего ведения (ст.15 ч.3 Конституции РФ).

В ст. 17 Конституции предусматривается, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Часть 3 ст. 17 Конституции РФ следует толковать в контексте последующих статей гл. 2 Конституции, которые воплощают этот принцип применительно к отдельным правам и свободам. Установление в законодательстве пределов и ограничений конкретных прав и свобод призвано конкретизировать вышеназванный конституционный принцип и исключать произвол при их осуществлении, предотвратить социальную деятельность, которая нарушает права и свободы других лиц.

2. Принцип непосредственного действия прав и свобод. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими (ст. 18), т.е. независимо от наличия или отсутствия законодательных актов, конкретизирующих эти права, органы, представляющие все три ветви власти, обязаны их соблюдать.

Содержание данного принципа проявляется в принадлежности прав и свобод конкретному человеку в независимости от того, конкретизированы они в текущем законодательстве или нет. И второй стороной данного принципа выступает возможность защиты своих прав всеми способами, не запрещенными законом. Независимо от существования нормативных правовых актов, конкретизирующих основные права человека, государственные органы обязаны их соблюдать. На основании ст. 17 Конституции РФ неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими.

Признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими предполагает возможность реализации и защиты прав и свобод в случае их нарушения в соответствии с Конституцией РФ, которая обладает высшей юридической силой и имеет прямое действие на всей территории нашей страны (ч. 1 ст. 15). Под этим понимают верховенство прав и свобод человека и гражданина в правовой системе, так как «они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Данные конституционные нормы развивают положения о признании России правовым государством и закреплении прав и свобод человека и гражданина в качестве высшей ценности.

Прямое действие конституционных норм, устанавливающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивает, прежде всего, судебная система: Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. На это, в частности, ориентирует постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия при рассмотрении дел, связанных с обжалованием решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц и государственных служащих, посягающих на права и свободы человека и гражданина».

3. Принцип гарантированности, государственной защиты прав и свобод. Признание прав и свобод человека высшей ценностью, а их защиты обязанностью государства (ст. 2) непосредственно вытекает из зафиксированного в ст. 1 Конституции положения о России как о демократическом правовом государстве.

Статья 45 Конституции РФ прямо формулирует гарантирование государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. В этой защите принимают участие в рамках своей компетенции органы всех ветвей государственной власти в России.

Помимо этого, огромную роль в сфере защиты прав и свобод играет Президент России. Согласно Конституции РФ, Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80), что дает ему исключительные полномочия по защите прав и свобод граждан. Ряд полномочий Президента непосредственно связан с осуществлением прав человека и гражданина (решение вопросов российского гражданства, помилования, разрешение жалоб, обращений и др.). Впервые в Конституции РФ предусмотрен новый для России институт – Уполномоченный по правам человека.

Защита прав и свобод граждан в России осуществляется не только на федеральном уровне, но и соответствующими государственными органами ее субъектов, а также органами местного самоуправления в тех случаях, когда на них возлагается соответствующая обязанность на основании конституции (устава) и законов субъекта Федерации.

В то же время государственная защита не исключает права каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Это положение установлено в ч. 2 ст. 45 Конституции РФ.

Наиболее обстоятельно и конкретно в Конституции РФ закреплены гарантии прав человека (ст. 46–54) в тех случаях, если речь идет о привлечении его к уголовной ответственности, о применении к нему мер принудительного воздействия, о лишении его свободы. Закрепленная в Конституции система такого рода гарантий определяет соответствующую направленность уголовно-процессуального, уголовного законодательства.

Конституционное закрепление принципа гарантированности прав и свобод человека и гражданина имеет свое развитие в текущем законодательстве, относящемся ко всем отраслям права, в частности и к конституционному праву. Значительно расширило правовые гарантии прав и свобод обновленное гражданское, уголовное, административное, процессуальное и другое законодательство.

При всей значимости правового закрепления гарантий прав и свобод для их воплощения в жизнь требуются многие условия, в том числе лежащие за рамками права: экономические, политические и другие.

4. Принцип равенства прав и свобод. Конституционные нормы гарантируют, т.е. обеспечивают всеми доступными государственному регулированию способами, невозможность любого ущемления прав и свобод человека и гражданина при приеме на работу, лечении в медицинских учреждениях, осуществлении избирательных, жилищных, земельных, иных прав и свобод, а также предоставления незаконных льгот по признакам принадлежности к той или иной категории, нации, социальной группе и т.п.

Равноправие означает официально признаваемое государством равенство граждан в наиболее существенных правах. Наиболее сильной мерой государственного принуждения является запрещение любой формы дискриминации, т.е. таких ограничений, которые ставят одну категорию людей в менее благоприятные условия по сравнению с другими категориями. Содержание этого принципа сводится не к фактическому равенству людей, а к равенству всех в правовом смысле. Юридическое равноправие означает, что субъекты обладают одинаковым набором прав и свобод, а также одинаковым арсеналом их гарантирования.

Статья 19 Конституции РФ провозглашает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Прежде всего, это конституционный уровень закрепления принципа равноправия, который предполагает универсальность рассматриваемого принципа для всей правовой системы, его обязательную конкретизацию в отраслевом законодательстве: уголовном, гражданском, налоговом, трудовом, административном и др.

Принцип равенства получает закрепление на различных уровнях конституционных норм, в том числе институтов народовластия (ст. 3), социального государства (ст. 7), форм собственности (ст. 8), политического плюрализма (ст. 13), светского государства (ст. 14).

4.2. Классификация конституционных прав и свобод

Современная типология прав человека достаточно разнообразна.

1. Французская декларация прав человека и гражданина 1789 г. заложила основы одной из первых классификаций: деления на права человека и права гражданина. Такая классификация опиралась на идеи школы естественного права, которые выделяли права и свободы, существовавшие в естественном состоянии, т.е. до государства, поэтому не зависящие от него, а также устанавливаемые законами государства. Первые назывались правами человека, а вторые – правами гражданина.

2. Исходя из этапов провозглашения основных прав и свобод, они делятся на поколения:

- первое поколение включает в себя провозглашенные буржуазными революциями (XVII–XVIII вв.) гражданские и политические права;

- второе поколение связано с социальными, экономическими и культурными правами, которые утвердились как таковые к середине XX столетия под влиянием борьбы народов за улучшение своего социально-экономического положения;

- третье поколение – права коллективные или солидарные, вызванные глобальными проблемами человечества и принадлежащие не столько каждому индивиду, сколько целым нациям, народам (к ним относятся права на мир, благоприятную окружающую среду, самоопределение, информацию, устойчивое социальное и экономическое развитие). Данные права стали возникать после Второй мировой войны.

3. По степени персонификации субъекта:

- индивидуальные – права отдельного человека;

- коллективные – права социальных общностей.

4. По специальному субъекту – носителю прав:

- права беженцев;

- права женщин;

- права ребенка;

- права инвалидов;

- права апатридов;

- права лиц в вооруженных конфликтах;

- права заключенных;

- права трудящихся-мигрантов и др.

5. По роли государства в обеспечении прав и свобод:

– негативные – свобода понимается как отсутствие ограничений, принуждений по отношению к личности, возможность действовать по своему усмотрению. Негативные права накладывают на государство определенные обязательства воздерживаться от тех или иных действий по отношению к индивиду. Они предохраняют личность от нежелательных, нарушающих её свободу ограничений. Эти права считаются основополагающими и абсолютными. Их осуществление не зависит от ресурсов государства и уровня его социально – экономического развития. Всё содержание направлено на ограничение личности от всякого рода посягательств на его права со стороны государства;

– позитивные – свобода выбора и, главное, способность человека к достижению поставленных целей, проявление способностей и индивидуальное развитие в целом. Позитивные права фиксируют обязанности государства, лиц и организаций предоставлять гражданину те или иные блага, осуществлять определенные действия. К ним можно отнести все социальные права. Их осуществление труднее, так как государству требуются определенные ресурсы – богатство и демократичность политической системы.

6. По содержанию права и свободы делятся:

- на личные;
- политические (право избирать и быть избранным во властные структуры, право на равный доступ к государственной службе, на объединение, мирные собрания, митинги, демонстрации);
- социальные, экономические и культурные.

Личные (гражданские) права и свободы. Данная группа прав открывает главу о правах и свободах человека и гражданина в действующей Конституции России (ст. 20–29). Содержанием этой группы прав и свобод являются личность человека, его жизнь, честь, достоинство и другие неотъемлемые ценности. Характерной особенностью этой группы прав и свобод является принадлежность их на равном основании всем физическим лицам, находящимся на территории России, независимо от того, является ли то или иное лицо гражданином, иностранцем или лицом без гражданства.

При всем многообразии и различии нормативного содержания каждого в отдельности личного (гражданского) права им присущи и следующие общие характеристики как единой группе прав и свобод:

- во-первых, эти права и свободы являются по своей сущности правами и свободами человека, т.е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;

– во-вторых, эти права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;

– в-третьих, это такие права и свободы, которые необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью.

К основным личным правам и свободам по Конституции РФ относятся следующие:

- право на жизнь (ст. 20);
- право на достоинство личности (ст. 21);
- право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22);
- право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телеграфных и телефонных переговоров (ст. 23 и 24);
- право на неприкосновенность жилища (ст. 25);
- право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность (ст. 26);
- право пользоваться родным языком (ст. 26);
- свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27);
- свобода совести и вероисповедания (ст. 28);
- свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29).

Право на жизнь. Право на жизнь является самым важным, фундаментальным, неотъемлемым правом каждого человека. Право на жизнь означает, что никто не может быть произвольно лишен жизни. Убийство запрещено уголовным законом. Государство обеспечивает реализацию права на сохранение жизни с помощью систем здравоохранения, предупреждения дорожно-транспортных происшествий, несчастных случаев на производстве, пожарной безопасности, принимает иные меры, направленные на охрану и защиту данного права.

Во Всеобщей декларации прав человека это право закреплено в ст. 3, провозгласившей право каждого человека на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность. В Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. дано более развернутое определение: «Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни» (ч. 1 ст. 6).

Конституция РФ в ч. 2 ст. 20 допускает смертную казнь впредь до ее отмены в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Согласно Конституции РФ, смертная казнь допускается как мера наказания только за особо тяжкие преступления против жизни и по закону она не применяется к лицам, совершившим преступления в возрасте до 18 лет, женщинам, а также к мужчинам, достигшим к моменту вынесения судом приговора 65 лет.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р отметил, что в результате длительного моратория на применение смертной казни сформировались устойчивые гарантии права человека не быть подвергнутым смертной казни и сложился Конституционно-правовой режим, в рамках которого – с учетом международно-правовой тенденции и обязательств, взятых на себя Российской Федерацией, – происходит процесс, направленный на отмену смертной казни, как исключительной меры наказания, носящей временный характер («впредь до ее отмены») и допускаемой лишь в течение определенного переходного периода, т.е. на реализацию цели, закрепленной ст. 20 (ч. 2) Конституции РФ.

Право на достоинство личности. Охрана достоинства личности гражданина является одним из проявлений государственного обеспечения личной неприкосновенности. Достоинство личности определяется не только самооценкой субъекта, но и совокупностью объективных качеств человека, характеризующих его репутацию в обществе (благоразумие, нравственные данные, уровень знаний, обладание социально полезными навыками, достойный образ жизни и т.п.).

Достоинство любого человека подлежит защите. Каждый человек имеет право на уважение окружающих. Никакие обстоятельства не могут служить основанием для умаления достоинства личности. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Право на свободу и личную неприкосновенность – важнейшее право человека, которое он получает с момента рождения. Свобода и личная неприкосновенность дают человеку возможность совершать любые действия, не противоречащие закону.

Неприкосновенность может быть как физическая (жизнь, здоровье человека), так и моральная, духовная (честь, достоинство личности).

Право на свободу и личную неприкосновенность обеспечивается государственными институтами. Уровень реализации права на свободу и личную неприкосновенность, его защиты и гарантированности нормами права является важным показателем демократизации общества, служит необходимой предпосылкой становления и формирования правового государства. Поэтому государство и все его институты должны быть заинтересованы в том, чтобы были реализованы права и свободы личности.

Гарантией свободы личности, состоящей в праве любого лица, подвергнутого задержанию, требовать немедленной судебной проверки законности задержания, является *habeas corpus*. Данная гарантия призвана ограничивать произвол правоохранительных органов. Согласно ч. 2 ст. 22 Конституции РФ, «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов».

Право на свободу – это широкое, сложносоставное право, включающее ряд правомочий, раскрывающих различные аспекты свободы человека: свободу передвижения, свободу совести, свободу мысли и слова, свободу труда, свободу творчества и др. Кроме того, право на свободу предполагает возможность совершать любые иные действия, не запрещенные законом. Право на личную неприкосновенность означает, прежде всего, физическую неприкосновенность человека: свободу от произвольного медицинского вмешательства, помещения в психиатрическую лечебницу, незаконного ограничения или лишения свободы и др.

В ч. 2 ст. 22 Конституции РФ закреплены гарантии свободы от незаконного задержания и ареста:

- ограничение личной свободы возможно только по судебному решению;
- заключение под стражу возможно лишь в соответствии с процессуальным законодательством;
- до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Являясь одним из наиболее важных элементов свободы личности, личная неприкосновенность предполагает защиту как физической неприкосновенности личности, так и нравственного и психического здоровья человека.

Право на неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, телеграфных и телефонных переговоров. Конституционное право на неприкосновенность частной жизни принадлежит человеку с момента рождения в силу его сущности и природы, оно наличествует во все времена и при любых обстоятельствах, так как вытекает из самой жизни, т. е. оно независимо от юридического закрепления, исторического периода и иных внешних факторов. Так, согласно ч. 1 ст. 23 Конституции РФ, каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

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

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Право на неприкосновенность жилища. Статья 25 Конституции РФ отражает идею недопустимости произвольного и (или) незаконного посягательства (вмешательства) на неприкосновенность жилища, закрепленную в Международном пакте о гражданских и политических правах, в соответствии с которым никто не может подвергаться произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища. Проникновение в жилище без согласия проживающих в нем на законных основаниях граждан допускается в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, только в целях спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения их личной безопасности или общественной безопасности при аварийных ситуациях, стихийных бедствиях, катастрофах, массовых беспорядках либо иных обстоятельствах чрезвычайного характера, а также в целях задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, пресечения совершаемых преступлений или установления обстоятельств совершенного преступления либо произошедшего несчастного случая.

Согласно ЖК РФ, жилым помещением признается изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Право определять и указывать свою национальность. Конституция в ч. 1 ст. 26 признает право каждого свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Исходя из этой нормы каждый свободно может не только указывать или не указывать свою национальность, но и определять национальную принадлежность. То есть любой человек может заявить о своей принадлежности к абсолютно любой национальности. Определение национальной принадлежности не влечет никаких правовых последствий и не влияет на правовой статус личности. Данное право не может подвергаться какому-либо ограничению.

Право на пользование родным языком. Право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26) выступает в качестве важной гарантии национального равноправия. Государство гарантирует гражданам осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка. Российским гражданам, не владеющим государственным языком РФ и государственным языком (языками) республики в ее составе, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод. Граждане России вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке России, родном языке или на любом другом языке народов России, которым они владеют. В судопроизводстве и делопроизводстве в правоохранительных органах лицам, участвующим в деле, не владеющим языком или языками, на которых ведется процесс, гарантируется возможность пользоваться услугами переводчика в процессуальных действиях, в том числе для дачи объяснений, показаний и полного ознакомления с материалами дела, гарантируется также право выступать в суде на родном языке.

Свобода передвижения и выбора места жительства. Согласно ст. 27 Конституции, каждый, кто законно находится на территории России, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Гражданин России может свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Свобода совести. Статья 28 Конституции гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений означают любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод. Никто не должен подвергаться принуждению в выборе религии или при изменении вероисповедания. В эту свободу, конечно, входит и право не исповедовать никакой религии.

Свобода мысли и слова. В соответствии со ст. 29 Конституции каждому гарантируется свобода мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

Без свободы мысли и слова невозможны идеологическое многообразие общества и реализация права на свободные выборы, сопровождающиеся правом на агитацию, свободы научного исследования, творчества, преподавания. В ч. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах указано, что пользование свободой мнений налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями. Они касаются прав других лиц, их репутации, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

Политические права и свободы

Политические права и свободы отличаются от личных прав и свобод тем, что непосредственно связаны с наличием гражданства. Политическим правам и свободам присущи следующие общие характеристики как единой группы прав и свобод:

- во-первых, политические права и свободы являются средством реализации народовластия в Российской Федерации;
- во-вторых, политические права и свободы являются способом привлечения каждого гражданина к участию в реализации как государственной власти, так и местного самоуправления;

– в-третьих, в отличие от гражданских (личных) прав и свобод, которые принадлежат каждому человеку как живому организму и члену гражданского общества, политические права, как правило, принадлежат только гражданам данного государства. Эти права позволяют участвовать в управлении государственными делами, в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Политические свободы и права закрепляют возможность граждан участвовать в осуществлении государственной власти и быть полноправными субъектами политических процессов.

Согласно Конституции РФ, к основным политическим правам и свободам относятся:

- право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32, п.1);
- право избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме (ст. 32, п.2);
- право равного доступа к государственной службе (ст. 32, п.4);
- право на объединение (ст. 30, п.1);
- право на мирные собрания (ст. 31);
- право участвовать в отправлении правосудия (ст. 32, п.5);
- право на обращения (ст. 33, п.1).

Право на участие в управлении делами государства. Наиболее важным политическим правом гражданина России выступает право на участие в управлении делами государства, вытекающее из положений ст. 3 Конституции РФ и дающее возможность реализовывать свою власть непосредственно или через органы местного самоуправления. Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства является непосредственно действующим и обеспечивается всем правовым механизмом защиты.

Это право реализуется в ряде более узких по содержанию, но практически осуществляемых правах и свободах. К ним относятся: избирательное право, т. е. право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; право на доступ к государственной службе и отправлению правосудия; право на свободное проведение собраний, митингов, демонстраций, уличных шествий, пикетирование; право на объединение в политические партии, общественные организации, профессиональные союзы; право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Право избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме. Обычно под непосредственным участием граждан в управлении делами государства понимают участие в выборах и референдумах.

Референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан, обладающих правом на участие в референдуме.

Выборы – наиболее часто и широко применяемая форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Право равного доступа к государственной службе. Согласно ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее – федеральные государственные органы);
- субъектов Федерации;
- органов государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органов субъектов Федерации (далее – государственные органы субъектов РФ);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Федерации (далее – лица, замещающие государственные должности субъектов РФ);
- федеральных территорий;
- органов публичной власти федеральных территорий;

– лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента РФ, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

– федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации (далее – государственные органы);

– законность;

– приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

– равный доступ граждан к государственной службе;

– единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

– взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

– открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

– профессионализм и компетентность государственных служащих;

– защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

1) государственная гражданская служба (подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Федерации);

2) военная служба (вид федеральной государственной службы);

3) государственная служба иных видов.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы

по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Федерации.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Право на объединение. Статья 30 Конституции провозглашает «право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Данная категория прав является особенно значимой, так как направлена на создание институтов гражданского общества, вовлечение граждан в общественную жизнь страны, защиту прав и свобод граждан и создание демократического фундамента российской политической системы.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

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

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

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

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

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

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

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

Право на мирные собрания. В ст. 31 Конституции РФ закреплено право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Федеральное законодательство регламентирует проведение следующих видов публичных мероприятий:

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

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

– демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

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

– пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции.

Государство гарантирует право на проведение публичных мероприятий. Государственные и общественные организации, должностные лица не вправе препятствовать этому. Запрещение возможно только в строго ограниченных случаях. Любые неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, ущемляющие право на публичные мероприятия, могут быть обжалованы в суде.

Право участвовать в отправлении правосудия. В ч. 5 ст. 32 Конституции РФ отмечается, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия». Участие в осуществлении правосудия на территории России могут принимать судьи, наделенные в конституционном порядке полномочиями и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе, а также присяжные и арбитражные заседатели.

Право на обращения. В ст. 33. Конституции РФ закреплено право граждан обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления. Данное право граждане могут реализовывать как индивидуально, так и коллективно. Обращение гражданина – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному

лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Федеральное законодательство выделяет следующие виды обращений:

- предложение-рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- заявление-просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

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

Экономические, социальные и культурные права и свободы

Экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина образуют обособленную группу конституционных прав и свобод. Они затрагивают различные сферы человеческой жизни, такие как предпринимательская и иная экономическая деятельность, право собственности, труд, отдых, здоровье, образование. Данные права нацелены на максимальное предоставление возможностей для каждого члена общества обладать и пользоваться материальными благами.

Для данной группы прав и свобод присущи следующие общие характеристики:

- зависимость их реализации от экономических, материальных, финансовых и организационных возможностей государства;
- принадлежность каждому человеку;
- адресная направленность некоторых прав на определенную категорию лиц.

К подгруппе экономических прав относятся:

- право на частную собственность (ст. 35);
- права человека в сфере труда (ст. 37, п. 1–3);

– право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34);

– право на забастовку как способ решения трудовых споров (ст. 37, п. 4).

К подгруппе социальных прав относятся:

– право на отдых (ст. 37, п. 5);

– право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, пособия на детей и т.д. (ст. 39, п. 1);

– право на охрану семьи, материнства и детства (ст. 38);

– взаимные права родителей и детей;

– право на пособие по безработице (ст. 37, п. 3);

– право на жилище (ст. 40);

– право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);

– право на благоприятную окружающую среду (ст. 42);

– право на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

К подгруппе культурных прав относятся:

– право на образование (ст. 43);

– свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (ст. 44);

– право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44);

– право на охрану интеллектуальной собственности (ст. 44);

– право на участие в культурной жизни, доступ к культурным ценностям (ст. 44, п. 2).

4.3. Конституционные обязанности человека и гражданина

Конституционные обязанности, как равноценная составная часть правового статуса личности, есть закрепленное конституционными нормами обязательное поведение человека и гражданина, когда на стороне государственных органов, органов местного самоуправления и других физических лиц имеется право требовать выполнения предписанных Конституцией правил.

Обязанности выполняют в правовой системе важные многоцелевые функции:

– меры, виды, указатели общественно необходимого поведения;

– элементы конституционного статуса личности;

– средство формирования правосознания и самодисциплины гражданина;
– фактор стабильности и правопорядка в обществе. Конституция закрепляет следующие обязанности:

- обязанность уважать права и свободы других лиц;
- обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы (ст. 15, п. 2);
- обязанность заботиться о детях и их воспитании (ст. 38, п. 2);
- обязанность трудоспособных детей с 18 лет заботиться о нетрудоспособных родителях (ст. 38, п. 3);
- обязанность получить основное общее образование (ст. 43, п. 4);
- обязанность заботиться о сохранении культурного и исторического наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44, п. 3);
- обязанность уплаты налогов и сборов (ст. 57);
- обязанность охраны природы и окружающей среды (ст. 58);
- обязанность защиты Отечества (ст. 59);
- обязанность воинской или альтернативной службы (ст. 59, п. 2 и 3).

Уважение прав и свобод других лиц. Это важнейшее условие свободы, ее необходимое ограничение и фундаментальный принцип правопорядка. Часть 3 ст. 17 Конституции устанавливает, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Уважение к чужим правам требует развитого правосознания и сдерживающих нравственных начал в человеке, особенно когда права другого лица оказываются препятствием к осуществлению собственных желаний, даже законных. Эгоистическая реализация своих прав за счет прав других является одновременным нарушением норм как права, так и морали, это путь к конфликтам между людьми и утверждению царства права сильных. Конституция предлагает единственно возможный путь избежать этого – закрепляемая ею обязанность вводит человеческие страсти и амбиции в русло сознательной саморегуляции и разумного баланса собственных и чужих прав.

Обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Это самая главная обязанность, лежащая на гражданах, о чем говорится в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ. По сути, она распространяется и на лица, не являющиеся гражданами, поскольку нельзя допустить, чтобы кто-то из проживающих в стране лиц имел привилегию не соблюдать действующие в этой стране законы. Соблюдение Конституции и законов – всеобщее правило, не знающее исключений.

Данную конституционную обязанность не следует ограничивать только Конституцией РФ и собственно законодательными актами. В ней заложено более широкое содержание, которое можно определить как законопослушание. А это значит, что граждане обязаны также соблюдать подзаконные акты, конституции и законы субъектов Федерации, акты местного самоуправления. По существу, речь идет о соблюдении действующего российского законодательства, которое включает акты не только высшей юридической силы.

Помимо общей обязанности соблюдать Конституцию, существует и прямое предписание гражданам соблюдать конкретные конституционные запреты. Так, в ч. 5 ст. 13 запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Эта норма конкретизирует конституционную обязанность граждан, предписывая им воздерживаться от указанных действий.

Обязанность заботиться о детях и их воспитании. Обязанность трудоспособных детей с 18 лет заботиться о нетрудоспособных родителях. Эти обязанности граждан отражают личную ответственность каждого человека за судьбу своих родителей и детей, когда они уже или еще не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности. Наряду с правовым закреплением высокоморального содержания этих конституционных предписаний государством предусмотрены соответствующие обязанности граждан, в частности материальное обеспечение. Гражданское и семейное законодательство регламентирует правоотношения, вытекающие из рассматриваемых конституционных обязанностей, обеспечивая охрану соответствующих им прав. Подчеркнем главное: человек несет личную ответственность за судьбу своих родителей и детей, когда они уже или еще не в состоянии обеспечить свои жизненные потребности. Этого требуют нормы морали и простая забота о будущем. И это настолько важно, что пренебрежение обязанностью может повлечь за собой уголовную ответственность.

Обязанность получить основное общее образование. Конституция возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование, а на родителей или лиц, их заменяющих, — обязанность

обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43). Естественно, дети не могут нести ответственность за нарушение этой обязанности, трудно также представить себе, какова может быть их ответственность в зрелом возрасте, тем более что требование обязанности основного общего образования сохраняет силу до достижения подростком 15 лет. Единственным последствием для необразованного человека является невозможность поступления без аттестата зрелости в высшее учебное заведение и занятия ряда должностей.

Установление обязанности родителей носит более конкретный характер, но и здесь нарушение обязанности, к сожалению, не влечет какой-либо ответственности. Следовательно, правовой смысл данных обязанностей невелик, он сводится к разумному напоминанию людям о необходимости получения их детьми основного общего образования, без чего их жизненная адаптация окажется затрудненной.

Обязанность заботиться о сохранении культурного и исторического наследия, беречь памятники истории и культуры. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44). Ясно, что данная обязанность не может лежать только на государстве, к тому же многие культурные ценности находятся в частной собственности у граждан. Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей многонационального народа России, развитие его культуры.

Обязанность уплаты налогов и сборов. Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57). Это элементарное требование к человеку и гражданину, который живет в обществе и пользуется благами государственной деятельности. С помощью налогов государство обеспечивает обороноспособность и безопасность граждан, развивает экономику, образование, науку, здравоохранение в интересах всего общества. Однако налоги и сборы могут устанавливаться только законами, а не подзаконными правовыми актами.

Налоговым кодексом РФ установлено, что налоги подразделяются на федеральные, субъектов Федерации и местные. Они уплачиваются в определенных размерах и в заранее указанные сроки. За уклонение от уплаты и нарушение порядка уплаты налогов налогоплательщики несут административную, а в отдельных случаях и уголовную ответственность.

Обязанность своевременно и в полном объеме уплачивать налоги и сборы сочетается с определенными правами налогоплательщиков,

установленными в законе (знакомиться с материалами проверок, обжаловать решения налоговых инспекций и др.). Конституция добавляет к этому, что законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Обязанность охраны природы и окружающей среды. Для выживания человечества нет большей опасности, чем уничтожение природы, загрязнение воздуха, земли и водоемов. Сохранение окружающей среды осознано мировым сообществом как первейшая задача и долг не только каждого государства, но и каждого человека планеты. Конституция РФ гласит: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58).

Конституционная обязанность конкретизирована в ряде законодательных актов. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» закреплена обязанность граждан бережно относиться к природе и природным богатствам, соблюдать требования законодательства. Обязанность по охране лесов зафиксирована в Лесном кодексе РФ. Федеральный закон «О животном мире» вводит ряд обязанностей граждан (соблюдать установленные правила, нормы и сроки пользования животным миром, не допускать разрушения или ухудшения среды обитания животных, обеспечивать охрану и воспроизводство объектов животного мира, применять при пользовании животным миром гуманные способы и др.). Действуют и иные природоохранные акты.

За нарушение природоохранного законодательства установлена имущественная, административная и уголовная ответственность.

Обязанность защиты Отечества. Обязанность воинской или альтернативной службы. Конституция РФ объявляет защиту Отечества «долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» (ст. 59). В данном случае правовая обязанность соединяется с моральной категорией (долгом), тем самым образуя непреложный закон гражданского поведения. Понятие «Отечество» относится к вечным ценностям, оно выражает связь каждого человека с его предками и их делами, в нем олицетворение героической истории, культуры, духовности многонационального народа России. Отечество – это безопасность и спокойствие сегодняшней жизни, нерушимость границ и прочность государственности. Но защита Отечества и несение военной службы – это не одно и то же. Защита Отечества предполагает обязанность каждого военнообязанного гражданина «встать под ружье» в случае агрессии против России, официального объявления войны и всеобщей мобилизации.

Обязанность по защите Отечества не распространяется на граждан, если воинские формирования Вооруженных Сил РФ, в которых они несут службу, направляются за пределы территории России для участия в миротворческой деятельности.

Однако существует много граждан, убеждениям которых или их вероисповеданию противоречит несение военной службы. Эти граждане, а также граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской. Такое правило закреплено в Конституции РФ и Федеральном законе «Об альтернативной гражданской службе». Альтернативную гражданскую службу граждане проходят в организациях, подведомственных органам исполнительной власти, в организациях Вооруженных Сил в качестве гражданского персонала.

Конституционный Суд РФ в определении от 22 мая 1996 г. отметил, что ответственность за уклонение от очередного призыва на действительную военную службу может быть распространена лишь на лиц, подлежащих призыву на такую службу, и не касается правоотношений, связанных с прохождением альтернативной гражданской службы. Действия граждан, реализующих свое конституционное право на замену военной службы альтернативной гражданской службой, не могут расцениваться как уклонение без уважительной причины от военной службы и, следовательно, не подпадают под признаки уголовного правонарушения.

Должное и своевременное выполнение обязанностей, надлежащее поведение всех физических лиц, без какого-либо отступления от требований Конституции, – залог жизнедеятельности общества, становления демократического, правового государства.

4.4. Конституционные гарантии прав и свобод

Одной из важных черт демократического государства является то, что провозглашенные Конституцией права и свободы граждан обеспечиваются определенными средствами со стороны государства, его органов, должностных лиц. Гарантии различны по форме, но имеют одну цель – создать условия для полной реализации прав и свобод граждан.

В ст. 2 Конституции РФ, положения которой входят в основы конституционного строя, закрепляется, что обязанностью государства является защита прав и свобод человека и гражданина.

Данное положение конкретизируется ст. 45 Конституции РФ, которая устанавливает:

«1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в РФ гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом».

Виды гарантий, используемые современными государствами, сводятся к следующим.

Экономические гарантии – реальные материальные средства, которыми государство, общественные объединения и частные лица обеспечивают предоставленные гражданам права и свободы. К сожалению, переходный период, пробуксовка экономических реформ резко снизили материальные возможности Российского государства финансировать затраты на реализацию прав и свобод граждан.

Следует иметь в виду, что экономический уклад, базирующийся на частной собственности, гарантирует лишь создание равных возможностей реализации прав и свобод, а не предусматривает полную экономическую поддержку своих граждан.

Политической гарантией основных прав и свобод граждан является деятельность государственных органов и должностных лиц по обеспечению реализации прав и свобод организационными мерами (прием граждан, внимательное и своевременное рассмотрение их жалоб и заявлений, способствование своими актами восстановлению нарушенных прав и свобод). К сожалению, вопрос этот еще недостаточно проработан в законодательстве.

Относя защиту прав и свобод человека и гражданина к исключительной компетенции Федерации (ст. 71) и к совместной компетенции Федерации и субъектов (ст. 72), провозглашая Президента гарантом прав и свобод граждан, Конституция и текущее законодательство не конкретизируют эти положения, тем самым снижая эффективность политических гарантий. Не развернулась в этом смысле и деятельность специально предусмотренного Конституцией Уполномоченного по правам человека.

Идеологические гарантии предполагают воспитание граждан, направленное на добровольное исполнение возложенных на них обязанностей, отказ от нарушения прав и свобод других граждан как со стороны физических лиц, так и со стороны государственных органов и отдельных чиновников.

Юридические гарантии прав и свобод граждан охватывают, прежде всего, их нормативное обеспечение, а также деятельность правоохранительных органов по охране прав и свобод граждан. Особая роль здесь отводится судебным органам, которые в результате проводимой сейчас судебной реформы должны стать главной формой государственной охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В Российской Федерации, как и в любом другом правовом демократическом государстве, устанавливается система государственной защиты прав и свобод российских граждан. Она включает в себя перечень государственных органов, обладающих определенной законом компетенцией по защите прав и свобод граждан. Установление такого рода государственных органов, их компетенции определяют особенности государственного устройства (в России немаловажное значение имеет федеративная природа государства), исторические традиции, международный опыт, требования, вытекающие из международных договоров и соглашений России.

В защите прав и свобод человека и гражданина участвуют все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная, судебная, каждая из них самостоятельно и в пределах очерченной законом компетенции.

Органы представительной (законодательной) власти Российской Федерации и ее субъектов призваны нормативно регулировать отношения, связанные с признанием, обеспечением и защитой прав и свобод российских граждан. На это направлено отраслевое (текущее) законодательство, которое конкретизирует конституционные (основные) права и свободы граждан, развивает их, обогащая содержание их правового статуса, создает юридические механизмы обеспечения их реального осуществления, восстановления прав и свобод в случаях их нарушений, устранения препятствий в их реализации и т.д.

На защиту прав и свобод человека и гражданина направлена деятельность органов исполнительной власти – на уровне Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления.

Президент Российской Федерации как глава государства служит гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80), что дает ему исключительные полномочия по защите прав и свобод граждан. Ряд полномочий Президента РФ непосредственно связан с осуществлением прав человека и гражданина (решение вопросов российского гражданства, помилования, разрешение жалоб, обращений и др.).

Активную роль в защите прав и свобод человека и гражданина играют Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и ведомства. Особо следует выделить полицию и другие структурные подразделения Министерства внутренних дел, призванные защищать граждан от преступных и иных посягательств, стоять на защите жизни и других благ каждого человека и гражданина.

Конституция РФ предусмотрела введение нового для России института – Уполномоченного по правам человека (аналогично широко известному на Западе институту омбудсмана). Уполномоченный по правам человека есть представитель государства, который осуществляет контрольную функцию последнего в области соблюдения и охраны, защиты прав и свобод человека и гражданина. В настоящее время действует Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Защита прав и свобод человека и гражданина традиционно провозглашается одной из основных задач прокуратуры во главе с Генеральным прокурором РФ. В настоящее время активно обсуждаются проблемы реформирования прокуратуры с учетом международного опыта, уточнения ее компетенции в сфере так называемого общего надзора. При этом нельзя не учитывать стремление повысить роль правосудия в разрешении конфликтов, в защите прав и свобод человека и гражданина. Прокурор в настоящее время рассматривает жалобы и иные обращения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод граждан, по привлечению к юридической ответственности лиц, нарушивших закон, к возмещению ими причиненного ущерба.

Решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве должен играть суд.

Как подчеркивается в ст. 46 Конституции РФ, «каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод».

В Конституции определен круг действий, которые могут быть обжалованы в суде.

Согласно п. 2 ст. 46 Конституции РФ, «решение и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде».

Конституция РФ дополнительно гарантирует каждому человеку право на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47). В данной статье установлено также, что обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

Согласно ст. 48 Конституции РФ, каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

В ст. 49 Конституции РФ указывается, что обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Конституция устанавливает право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или должностных лиц.

В Конституции РФ установлен также важный правовой принцип, суть которого состоит в том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Следует особо подчеркнуть, что защита прав и свобод граждан в Российской Федерации осуществляется не только на федеральном уровне, но и соответствующими государственными органами субъектов РФ, а также органами местного самоуправления в тех случаях, когда на них возлагается соответствующая обязанность на основании Конституции (Устава) и законов субъекта РФ.

В ч. 2 ст. 45 Конституции РФ воплощено положение Итогового документа Венской встречи представителей государств – участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе о том, что необходимо уважать право граждан самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в развитие и защиту прав и свобод человека. Государственная защита не исключает права каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Гражданин вправе обращаться во все те государственные органы и органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит защита прав и свобод человека и гражданина, с требованием защитить свои права и свободы. Это не исключает обращения с жалобами во все другие государственные органы и общественные организации, в средства массовой информации, которые должны разрешаться в установленном порядке.

Определенные права и свободы граждан допускают специфические формы их защиты со стороны их носителей. Так, возможна защита личности либо прав обороняющегося или другого лица от общественно опасного посягательства путем причинения посягающему вреда, если при том не было допущено превышения пределов необходимой обороны, т.е. явного несоответствия защиты характеру и опасности посягательства. Допускается устранение опасности, угрожающей личности или правам данного лица или других граждан, если опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами, и если причиненный вред является менее значительным, чем вред предотвращенный (ситуация крайней необходимости).

Защита жизни, здоровья, других благ человека может быть осуществлена с использованием оружия в порядке, установленном Федеральным законом «Об оружии» от 13 ноября 1996 г.

В гражданском праве допускается самозащита гражданских прав без обращения к суду. Способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения.

В защите политических прав и свобод граждане могут использовать митинги, шествия, демонстрации, пикеты, а социально-экономических, трудовых прав – и забастовки на основаниях и в порядке, определяемых специальными законами.

Не противоречит положению ч. 2 ст. 45 Конституции РФ возможность защиты прав и свобод человека и гражданина через коллективные формы в виде объединений граждан (профсоюзов, коммерческих объединений, правозащитных организаций и др.). Защите прав и свобод человека и гражданина могут способствовать юридические консультации и другие объединения адвокатов.

Мы перечислили только конституционные гарантии правовой защиты прав и свобод личности. В нормах отраслевого законодательства (гражданского, уголовного, трудового и др.) содержатся многочисленные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

4.5. Ограничения прав и свобод

Действующая Конституция РФ термин «ограничение» применительно к правам и свободам человека и гражданина использует несколько раз. Определяющее значение имеет ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, устанавливающая принципиальные, конституционные правила,

в соответствии с которыми в федеральных законах вводятся ограничения всех прав и свобод: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Перечень оснований, с одной стороны, закрытый и четко обозначенный, а с другой – позволяющий как законодателю, так и правоприменителю достаточно широко толковать конкретные ситуации для применения мер ограничения.

Значение термина «ограничение» в словаре определяется как предел, грань; правило, установление, норма, определяющие какие – то границы, рамки, условия; стеснение определенными условиями; ограничение сферы деятельности; сужение возможностей и т.п.

Ограничения прав и свобод могут устанавливаться в Российской Федерации. Об этом говорится в ч. 1 ст. 56 Конституции РФ: «В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия».

Как видим, Конституция содержит ряд условий – ограничения прав и свобод могут быть, но только: а) отдельные; б) в условиях введения чрезвычайного положения; в) для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя; г) в соответствии с федеральным конституционным законом.

Статья 56 Конституции содержит ч. 2, которая гласит: «Чрезвычайное положение на всей территории России или в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом». Такой акт имеется – это Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении».

Вместе с тем Конституция (ч. 3 ст. 56) называет права и свободы, которые не подлежат ограничению ни в каких ситуациях. Они предусмотрены ст. 20, 21, 23 (ч.1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ. Это права и свободы: на жизнь; достоинство личности; неприкосновенность частной жизни; право на защиту персональных данных; свобода совести; свобода религиозного вероисповедания; свобода предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности;

право на жилище; право на судебную защиту, на рассмотрение дела надлежащим судом, получение юридической помощи; презумпция невиновности; право на гуманизм правосудия, на защиту интересов потерпевших, на применение действующего закона.

Обычно при определении признаков ограничений прав и свобод человека различные авторы руководствуются положениями таких международных правовых актов, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др. Исходя из содержания данных документов, обычно выделяют следующие признаки конституционных ограничений:

- связаны с неблагоприятными условиями для осуществления собственных интересов субъекта либо направлены на их сдерживание и одновременно на удовлетворение интересов в охране и защите противостоящей стороны и общественных интересов;
- устанавливают уменьшение объема возможностей, свободы и прав индивида, сводят разнообразие в его поведении до определенного уровня.

Конституционные цели ограничения прав и свобод личности объясняют их необходимость и предназначение, т.е. вводимое законом или уже существующее ограничение любого права не может быть обосновано без указания на цель этого ограничения. Это конституционное требование имеет чрезвычайно важное значение для законотворческого процесса и конституционного контроля.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, целями ограничения прав и свобод человека и гражданина являются:

- защита основ конституционного строя;
- защита нравственности;
- защита здоровья;
- защита прав и законных интересов других лиц;
- обеспечение обороны страны;
- обеспечение безопасности государства.

Конституционный Суд РФ характеризует эти цели как «конституционно значимые», «конституционно одобряемые», «конституционно признаваемые».

К основным свойствам ограничений прав и свобод относятся:

- наличие обязательного законодательного закрепления ограничений с установлением соответствующих пределов пространственного, временного и субъектного характера. Например, ограничение избирательного права при лишении свободы за совершение преступления;

отмена прав и свобод иностранцев за действия, которые противоречат законодательству страны пребывания; непризнание государством за своим гражданином гражданства иного государства;

- чаще всего ограничения прав и свобод носят превентивный характер: воздействуя на социальную систему, сознание, волю и поведение людей, направлены на недопущение нарушения существующих правоотношений, прав и законных интересов гражданина (их коллективов и организаций), общества и государства в целом;

- многообразие способов ограничений: от уменьшения количества вариантов свободного (т.е. дозволенного правовыми нормами) поведения до его полного запрета;

- ограничения являются частью механизма согласования личных и общественных интересов, закрепляют необходимый баланс между интересами отдельной личности и интересами других индивидов, общества и государства.

Отдельные авторы считают, что к конституционным основам ограничения прав и свобод человека и гражданина следует отнести нормы Конституции, закрепляющие следующие основополагающие начала:

- признание человека, его прав и свобод высшей ценностью и уважение достоинства личности;

- соответствие ограничений конституционно закрепленным целям;

- соразмерность ограничений конституционным целям;

- равенство ограничений прав и свобод;

- запрет на ограничение прав и свобод по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

- требование определенной правовой формы закрепления ограничений (ограничения должны устанавливаться исключительно конституционным законом);

- соответствие ограничений прав и свобод международным стандартам.

Ограничения прав и свобод как самостоятельные средства правового регулирования могут быть выражены следующими основными способами:

- запреты на определенный вариант реализации права или свободы, т.е. установление границ поведения (относительный запрет) (в случае их использования речь идет о границах признаваемой свободы или предоставленных полномочий);

– запреты на реализацию права в целом (абсолютный запрет) и приостановление. Причем приостановление можно рассматривать как временный запрет на конкретный срок для конкретного лица, предприятия или учреждения. Приостановление содержит принудительные элементы со стороны вышестоящего, контролирующего, надзорного или судебного органа;

– вмешательство в реализацию прав уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Данный способ характеризуется активными действиями должностных лиц и пассивным поведением самой личности;

– возложение обязанностей. Их воздействие чаще всего опосредованно, так как существенным отличием обязанностей от других правовых ограничений является и то, что они требуют действий, а не воздержания, как, например, запрет и приостановление.⁷¹

Анализ сложившейся в настоящее время практики Конституционного Суда РФ позволяет выявить допустимые пределы ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. К таким следует отнести:

1. Права и свободы могут быть ограничены исключительно федеральным законом в случаях, определенных Конституцией РФ, преследуя конституционно-значимые цели.

2. Вводимые федеральным законодательством ограничения не должны затрагивать само существо того или иного права и приводить к утрате их реального содержания.

3. Ограничение права не должно нарушать принципа равенства субъектов этих прав.

4. Ограничения прав и свобод должны быть соразмерны защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, учитывать необходимый баланс интересов человека, общества и государства⁷².

Таким образом, устанавливая ограничения прав и свобод, следует учесть, что они могут быть ограничены исключительно федеральным законом в случаях, определенных Конституцией РФ, при этом ограничение прав и свобод преследует конституционно-значимые цели, соразмерно

⁷¹ Новиков М.В. Сущность конституционных ограничений правового статуса личности // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 33.

⁷² Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex russica. 2017. № 1. С. 130–139.

защищаемым Конституцией и законами ценностям правового государства, отвечает требованиям справедливости, учитывает необходимый баланс интересов человека, общества и государства и не нарушает принципа равенства субъектов этих прав, не затрагивает само существо того или иного права и не приводит к утрате их реального содержания.

4.6. Гражданство и иные правовые статусы физических лиц в России

Понятие и принципы гражданства. Гражданство – устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения. Это означает, что все лица, имеющие российское гражданство, обладают одинаковым конституционно-правовым статусом независимо от времени и способов приобретения гражданства.

Вопросы гражданства относятся к исключительному ведению Российской Федерации, что гарантирует единство российского гражданства.

Российское гражданство – гражданство открытое и не зависит от расы, языка, национальности и других обстоятельств, а только от воли человека принять или выйти из российского гражданства. Оно не зависит от политической обстановки в стране или желания должностных лиц различных государственных органов.

Гражданин России не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ч. 3 ст. 6). Закрепление в Конституции принципа политического и идеологического многообразия (ст. 13) сняло вопрос о высылке по политическим мотивам, так как граждане России вправе придерживаться той или иной идеологии, принимать активные меры по ее реализации в жизнь. Российский гражданин не может быть выслан за пределы страны или выдан другому государству (ст. 61).

Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Это одно из главных преимуществ гражданина перед лицом без гражданства: государство заботится о своих гражданах, оказывает им всяческую помощь как внутри страны, так и вне ее. Кроме того, поощряется приобретение гражданства России лицами без гражданства, проживающими на территории России.

После долгих лет отрицания в России признается двойное гражданство, означающее, что гражданин России одновременно может иметь гражданство другого государства. Однако при этом он рассматривается только как российский гражданин.

Приобретение гражданином России иного гражданства не означает автоматического прекращения им гражданства Российской Федерации.

Вышеперечисленные конституционные принципы российского гражданства являются основой для всего законодательства о гражданстве.

Основания и порядок приобретения гражданства. Российское гражданство приобретается на следующих основаниях:

- 1) по рождению;
- 2) в результате приема в гражданство;
- 3) в результате восстановления в гражданстве;
- 4) на иных основаниях, предусмотренных законом.

Приобретение гражданства по рождению называется филиацией.

Гражданство приобретается на основе принципов «права крови» или «права почвы». В первом случае ребенок приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, а во втором – ребенок становится гражданином того государства, на территории которого родился, независимо от гражданства родителей.

В законодательстве большинства современных государств предусматривается смешанная система, при которой преобладающее значение «права крови» сочетается с известным влиянием «права почвы». К таким государствам относится и Россия.

Ребенок приобретает гражданство России, если на момент его рождения:

1. Оба родителя или единственный родитель ребенка имеют (имеет) российское гражданство (независимо от места рождения ребенка). Данное условие нормативно устанавливает принцип «права крови» при предоставлении ребенку гражданства России. Ребенок, оба родителя или единственный родитель которого имеют гражданство России, приобретает гражданство России.

При этом место его рождения юридического значения не имеет.

2. Один из родителей ребенка имеет гражданство России, а другой является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка). Данное условие также нормативно выражает принцип «права крови» при приобретении гражданства России ребенком, родившимся

как на территории России, так и за ее пределами. Для приобретения ребенком гражданства России по указанному основанию достаточно, чтобы хотя бы один из родителей имел гражданство России.

3. Один из родителей ребенка имеет гражданство России, а другой является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории России, либо если в ином случае он станет лицом без гражданства. Приведенное условие сочетает в себе принципы «права почвы» и «права крови» при предоставлении гражданства России по рождению.

4. Оба родителя ребенка или единственный его родитель, проживающие на территории России, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории России, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство. Данное условие является реализацией принципа «права почвы» при приобретении ребенком гражданства России. Оно также направлено на предотвращение возможного возникновения ситуации безгражданства.

Ребенок, который находится на территории России и родители которого неизвестны, также будет считаться гражданином России, если его родители не объявятся в течение шести месяцев со дня его обнаружения.

Следующим распространенным во всем мире способом приобретения гражданства является прием в гражданство.

Прием в гражданство России производится как по общему, так и по упрощенному порядку.

По общему порядку допускается прием в гражданство иностранцев и лиц без гражданства, достигших 18 лет. Это называется натурализацией. Натурализация осуществляется на основе личного ходатайства человека о предоставлении ему определенного гражданства. В России такое ходатайство подается на имя Президента РФ, и прием в гражданство оформляется в каждом отдельном случае актом главы государства.

Условиями приема в гражданство являются:

- лицо проживает на территории России со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство России в течение пяти лет непрерывно;
- лицо берет на себя обязанность соблюдать Конституцию РФ и ее законы;
- у лица имеется законный источник средств к существованию;

– лицо обратилось в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у него иного гражданства, если иное не предусмотрено международным договором России или федеральным законом, либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу независящих от лица причин;

– лицо владеет русским языком на достаточном уровне, который определяется в порядке, установленном Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Право на получение гражданства с сокращением срока проживания на территории России до одного года для определенных категорий лиц обусловлено следующими факторами: наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для России, предоставление лицу политического убежища на территории России, признание лица беженцем.

Для граждан государств – бывших республик СССР, которые прошли не менее трех лет военной службы по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях Вооруженных Сил РФ, предусмотрена возможность по истечении данного срока обратиться с заявлением о приобретении российского гражданства.

Упрощенный порядок предполагает, что лица принимаются в российское гражданство на льготных условиях. Упрощенный порядок получения гражданства – это одно из условий выполнения государством взятых на себя гарантий по соблюдению прав человека. Соответствие ряду требований, предъявляемых к лицу для получения российского гражданства, – это гарантия того, что его заявление будет рассмотрено в более короткие сроки, а также без необходимости выполнения всех требуемых процедур. Основанием к этому могут служить уже имеющиеся у лица позитивные для государства качества – наличие близких родственников в новом государстве, знание государственного языка, получение статуса беженца, а также проживание в государстве длительное время.

Так, без обязательного срока проживания на территории России допускается прием в гражданство лиц, которые:

1) имеют хотя бы одного родителя, являющегося гражданином России и проживающего на территории России;

2) ранее имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входивших в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства;

- 3) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;
- 4) состоят в браке с гражданином России не менее трех лет;
- 5) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста 18 лет и являющихся гражданами России;
- 6) имеют ребенка (т. е. сына или дочь, не достигших возраста 18 лет), являющегося гражданином России, – в случае если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином России:
- умер;
 - признан судом безвестно отсутствующим;
 - признан судом недееспособным или ограниченным в дееспособности;
 - лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;
- 7) имеют сына или дочь, достигших возраста 18 лет, являющихся гражданами России, и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, – в случае, если другой их родитель, являющийся гражданином РФ;
- умер;
 - признан судом безвестно отсутствующим;
 - признан судом недееспособным или ограниченным в дееспособности;
 - лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;
- 8) получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образование на территории России и осуществляют трудовую деятельность в России в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство России;
- 9) являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в России непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство России, в установленных Правительством РФ видах экономической деятельности и с ежегодной уплатой налогов, сборов и страховых взносов в размере не менее 1 миллиона рублей;
- 10) являются инвесторами, чья доля вклада в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории России в установленных Правительством РФ видах экономической деятельности, составляет не менее 10 % непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство России. При этом установлены требования к размеру уставного (складочного) капитала такого юридического лица (не менее

100 миллионов рублей) и сумме ежегодно уплачиваемых им налогов, сборов и страховых взносов (не менее 6 миллионов рублей);

11) являются квалифицированными специалистами и осуществляют не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство России трудовую деятельность в России по профессии (специальности, должности), включенной в специально утвержденный перечень.

Одним из способов приобретения российского гражданства является восстановление в гражданстве лица, которое его имело, но по каким-то причинам утратило, при этом срок проживания на территории России сокращается до трех лет при сохранении всех остальных условий.

Существует и такой способ приобретения гражданства, как оптация. Выбор гражданства (оптация) имеет место в случае, когда какая-то территория переходит в соответствии с международным договором от одного государства другому. Жителям такой территории обычно предоставляется право выбрать гражданство того или другого государства.

Прекращение гражданства. Гражданство Российской Федерации прекращается вследствие выхода из него по ходатайству гражданина. Выход из гражданства может осуществляться как в общем порядке (для лиц, проживающих на территории России), так и в упрощенном порядке (для лиц, проживающих на территории иностранного государства, либо ребенка, единственный родитель которого или один из родителей является иностранцем).

Основаниями прекращения гражданства России законодатель признает:

- 1) выход из гражданства России, который является основным и самым распространенным основанием прекращения гражданства России;
- 2) иные основания, предусмотренные комментируемым законодательством или международным договором России. К числу иных оснований прекращения гражданства относятся выбор иного гражданства (оптация) при изменении государственной границы России.

Международными договорами России в настоящее время иные основания для прекращения гражданства России не установлены.

В общем порядке выход из гражданства России осуществляется для лиц, проживающих на территории России, при соблюдении следующих условий:

- наличие добровольного волеизъявления такого лица;
- отсутствие обстоятельств, препятствующих выходу из гражданства;
- гражданин России имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

– гражданин России привлечен компетентными органами в качестве обвиняемого по уголовному делу, либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

– гражданин России не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

В упрощенном порядке выход из гражданства России осуществляется для лиц, проживающих на территории иностранного государства, при соблюдении следующих условий:

- наличие добровольного волеизъявления лица;
- отсутствие обстоятельств, препятствующих выходу из гражданства России (они совпадают с условиями в общем порядке).

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Во многих демократических государствах иностранцы по своему правовому положению в основном приравниваются к собственным гражданам (национальный режим), за отдельными изъятиями. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» делит иностранцев, которые находятся в России на законных основаниях, на три категории:

- временно пребывающие (до 90 суток);
- временно проживающие (до трех лет в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ);
- постоянно проживающие (получившие вид на жительство на срок).

Иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляются права и возлагаются обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором России. Например, они не подлежат призыву на военную службу, не могут занимать государственные должности, не имеют права проводить и участвовать во многих публичных мероприятиях на территории России и т. п.

В соответствии с международными договорами России и российским законодательством иностранные граждане, достигшие 18 лет и обладающие активным избирательным правом, могут принимать участие в местном референдуме и выборах в органы местного самоуправления, если они проживают на территории данного муниципального образования.

Иностранцы могут въезжать в Россию и выезжать из нее при наличии российской визы. Но Россия имеет право отказать в получении визы иностранцам и лицам без гражданства в ряде случаев, предусмотренных ст. 7 Закона.

Апатризм (состояние безгражданства) возникает у беженцев, которых вынуждают покинуть родину. Его причинами могут быть также борьба за власть внутри страны, вмешательство иностранных государств, вооруженные конфликты, антигуманные акты собственного правительства и демографическая ситуация в стране.

Ко всем категориям населения страны относятся обязанности соблюдения законов страны пребывания, уважение прав и интересов окружающих лиц.

Контрольные вопросы и задания

1. Понятие, сущность и основные принципы правового положения человека и гражданина.

2. Основные права, свободы и обязанности как структурные элементы конституционного статуса личности.

3. Понятие и система принципов конституционного статуса личности.

4. Конституционно-правовые основы статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

5. Конституционно-правовые основы статуса беженцев и вынужденных переселенцев.

6. Особенности реализации права на защиту своей чести и доброго имени. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 1, 5 и 6 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.В. Крылова».

7. Особенности реализации права на информацию. Для ответа используйте Постановление Европейского Суда по правам человека от 25 сентября 2012 г. Дело «Годелли против Италии» (жалоба № 33783/09) и Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2015 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений ст. 139 Семейного кодекса РФ и ст. 47 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в связи с жалобой граждан Г.Ф. Грубич и Т.Г. Гущиной».

8. Особенности конституционной защиты права частной собственности. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2011 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой ст. 115, пункта 2 части первой ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса РФ и абзаца девятого

пункта 1 ст. 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой» и Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2014 г. № 31-П «По делу о проверке конституционности частей шестой и седьмой ст. 115 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Глория».

9. Особенности реализации права на защиту от безработицы. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2012 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого ст. 2 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Е.Н. Эрлих».

10. Особенности реализации права граждан на проведение мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования. Для ответа используйте Постановление Конституционного Суда РФ от 13 мая 2014 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова».

Тестирование

1. Ограничение конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища при проведении оперативно-розыскных мероприятий осуществляется:

- а) прокурором;
- б) Министерством внутренних дел;
- в) судом;
- г) Федеральной службой безопасности.

2. Проникновение сотрудников полиции в жилые помещения без решения суда допускается:

- а) при срочном обыске;
- б) для пресечения преступления;
- в) для проверки документов;
- г) во всех перечисленных случаях.

3. Проникновение сотрудников полиции в жилые помещения без решения суда допускается:

- а) для спасения жизни граждан и (или) их имущества;
- б) для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- в) для установления обстоятельств несчастного случая;
- г) во всех перечисленных случаях.

4. Собственник жилого помещения, в случае проникновения сотрудника полиции, информируется в срок, не превышающий:

- а) 3 ч;
- б) 12 ч;
- в) 24 ч;
- г) 48 ч.

5. Не является нарушением права на неприкосновенность жилища проникновение:

- а) в служебное жилое помещение;
- б) в жилое помещение в общежитии;
- в) в садовый дом;
- г) в каюту судна.

6. Право гражданина России на выезд из России может быть временно ограничено:

- а) если гражданин является недееспособным;
- б) не имеет гражданства иностранного государства или гарантии его приобретения;
- в) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом;
- г) имеет невыплаченный ипотечный кредит.

7. Право гражданина России на выезд из России может быть временно ограничено:

- а) если гражданин является свидетелем по уголовному делу;
- б) проходит альтернативную гражданскую службу;
- в) не достиг восемнадцатилетнего возраста;
- г) признан потерпевшим по уголовному делу.

8. Не является сборищем сведений о частной жизни лица:

- а) личное наблюдение;
- б) мониторинг страниц социальных сетей;
- в) опрос соседей;
- г) прослушивание телефона.

9. Какую ответственность влечет нарушение тайны переписки?

- а) конституционную;
- б) уголовную;
- в) административную;
- г) дисциплинарную.

10. Вставьте пропущенное слово.

Основные права и свободы человека ... и принадлежат каждому от рождения.

11. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать:

- а) Конституцию;
- б) законодательство;
- в) права и свободы других лиц;
- г) Уголовный кодекс.

12. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только:

- а) постановления прокурора;
- б) решения суда;
- в) решения органов следствия;
- г) федеральному закону.

13. Ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании:

- а) постановления прокурора;
- б) решения суда;
- в) решения органов следствия;
- г) федерального закона.

14. Каждый имеет право на пользование:

- а) русским языком;
- б) любым языком;
- в) родным языком;
- г) языком народов России.

15. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется:

- а) Конституцией;
- б) федеральным законом;
- в) указом президента;
- г) постановлением правительства.

16. Какие права и свободы не подлежат ограничению (исключите лишнее):

- а) достоинство личности;
- б) защита своей чести и доброго имени;

- в) свобода вероисповедания;
- г) тайна переписки.

17. Какие права и свободы не подлежат ограничению (исключите лишнее):

- а) право на возмещение государством вреда;
- б) право частной собственности;
- в) право на жилище;
- г) право на судебную защиту.

18. Гражданин России может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности:

- а) с 14 лет;
- б) 16 лет;
- в) 18 лет;
- г) 20 лет.

19. Кто имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию:

- а) каждый;
- б) гражданин России;
- в) гражданин России и иностранный гражданин.

20. Основные права и свободы принадлежат:

- а) гражданам;
- б) каждому;
- в) человеку и гражданину;
- г) гражданам и иностранным гражданам.

21. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более:

- а) 24 ч;
- б) 48 ч;
- в) 72 ч;
- г) 2 сут.

22. Вставьте пропущенное слово:

Каждый вправе ... и указывать свою национальную принадлежность.

23. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены:

- а) Конституцией;
- б) федеральным законом;
- в) указом президента;
- г) решением суда.

24. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или ... права и свободы человека и гражданина.

- а) упраздняющие;
- б) умаляющие;
- в) ухудшающие;
- г) закрепляющие.

25. *Вставьте пропущенное слово.*

Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат ... от рождения.

26. *В Российской Федерации человек может быть подвергнут медицинским, научным и иным опытам:*

- а) по решению суда;
- б) только с его добровольного согласия;
- в) с согласия его близких родственников;
- г) нет правильного ответа.

27. *По Конституции РФ мужчина и женщина имеют:*

- а) равные права и свободы, но неравные возможности их реализации;
- б) равные права и свободы и равные возможности для их реализации;
- в) равные права, но не равные свободы;
- г) неравные права и свободы.

Глава 5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

5.1. Понятие и принципы федеративного устройства России

Россия была впервые провозглашена Федерацией 12 (25) января 1918 г. в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, включенной затем в Конституцию (Основной Закон) РСФСР от 10 июля 1918 г. С этого времени можно видеть следующие этапы становления российского федерализма:

- образование и последующее развитие РСФСР (1918–1990 гг.; с 1922 г. уже в составе СССР);
- суверенизация России и ее субъектов (1990–1992 гг.);
- развитие федеративных отношений на основе новой Конституции РФ и договоров с ее субъектами (1993–2000 гг.);
- федеративная реформа и дальнейшее развитие федеративного устройства (с начала XXI в. и по настоящее время).

Остановимся на современном этапе развития федеративных отношений, который основывается на закреплённой в первой же статье Конституции России 1993 г. федеративной природе нашего государства.

Непосредственно федеративному устройству посвящены статья 5 первой главы Конституции, а также отдельная глава 3 «Федеративное устройство».

В качестве важнейшей основы конституционного строя статья 5 гласит:

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

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

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

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

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется на основании ст. 71–73 Основного Закона, а также Федеративного и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Как известно, Федеративный договор от 31 марта 1992 г. представляет собой три договора относительно разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации (1-й), краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (2-й), а также автономной области и автономных округов в составе России (3-й). Следует иметь в виду, что согласно четвертому абзацу пункта 1 заключительных и переходных положений Конституции РФ (раздел второй) в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений вышеуказанного Федеративного договора действуют именно положения Конституции РФ.

По количеству видов да и самих субъектов Федерации Россия не имеет равных среди зарубежных федераций. Если в Российской Федерации шесть видов субъектов (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа), то в иностранных федерациях

их насчитывается от одного до трех видов (штаты в США, земли в ФРГ, провинции в Аргентине, кантоны и полукантоны в Швейцарии и т.д.).

По родовой принадлежности субъекты Федерации можно подразделить:

- *государства* – это республики;
- *национально-территориальные образования* – автономная область, автономные округа;
- *территориальные образования* – края, области, города федерального значения⁷³.

В настоящее время в соответствии со ст. 65 ч. 1 Конституции РФ наше самое сложное федеративное государство в мире насчитывает и имеет в своем составе 85 субъектов Федерации, в число которых входят 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округа.

Конституция РФ предусматривает возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 65). Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» детально регламентированы основные условия и порядок этих преобразований состава Российской Федерации.

Процесс изменения субъектного состава России может протекать в двух направлениях:

1) принятие в Российскую Федерацию нового субъекта – процедура присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части (как известно, в марте 2014 г. в состав Российской Федерации были приняты Республика Крым и в качестве города федерального значения Севастополь);

2) образование нового субъекта Федерации – процедура изменения субъектного состава, не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства (его части).

Практика изменения субъектного состава России насчитывает пять случаев объединения субъектов Федерации друг с другом. В процессе объединения каждого из них участвуют Президент РФ, Федеральное Собрание, органы государственной власти субъектов Федерации, граждане, проживающие на территории объединяющихся субъектов.

⁷³ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 2. М.: Юристъ, 2006. С. 79.

Единство федерации выражается и конституционно закрепляется, прежде всего, в лице *единой государственной территории*. Единство территории Федерации выражается в едином геополитическом пространстве, включающем в себя общедофедеральные территории, территории субъектов Федерации (публично-правовые формы организации территории), а также материальные объекты природы, использование и охрана которых осуществляется на основе суверенитета государства (суша, внутренние воды и территориальное воздушное пространство над ними, а также континентальный шельф и исключительная морская экономическая зона).

В конституционно-правовом смысле необходимо отметить, что единая территория является необходимым элементом и важнейшим условием существования единого государства. Территория при этом рассматривается не как самостоятельный объект права (земля, вода и т.д.), а как пространственный фактор, определяющий размещение, пределы действия национального права, государственные границы, исключительную сферу юрисдикции. Именно поэтому единство территории предопределяет единство самого государственно-властного геополитического пространства, а значит, и единство самого государства.

Единое федеративное государство обладает собственное территорией, являющейся пространственным пределом распространения государственной власти и материальной базой осуществления государственного суверенитета.

При этом сам факт федеративной организации Российского государства, чья территория состоит из территорий субъектов Федерации, придает особый характер осуществлению территориального верховенства в его пределах. Понятие территориального верховенства выступает как особая совокупность прав, осуществляемых государством как суверенным политическим единством и связанных с высшим распоряжением принадлежащей ему территорией. Все полномочия Российской Федерации и ее субъектов, направленные на организацию их территорий, вытекают из суверенитета России, который в силу п. 1 ст. 4 Конституции распространяется на всю ее территорию и воплощается в действиях как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Федерации.

Исходя из установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, права, составляющие содержание территориального верховенства, относятся к сфере исключительной компетенции РФ, в ведении которой находятся федеративное устройство и территория (ст. 71 п. «б»).

С другой стороны, границы территорий субъектов Федерации не могут быть изменены без их согласия (ч. 3 ст. 67). Соответственно, Российская Федерация осуществляет важнейшие права, связанные с принятием в ее состав и образованием в ее составе новых субъектов Федерации в порядке, установленном Федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 65), а также с заключением международных договоров (ст. 71 п. «к»), в том числе о присоединении к ней новых территорий. Эти права способствуют регулированию территориального состава федеративного государства. Если юридически отправная площадь нашей страны определялась границами бывшей РСФСР на момент распада Советского Союза, то действующая Конституция устанавливает возможность последующих «приобретений» в составе территории на соответствующих законных основаниях. Естественно, подобные изменения территории не являются юридически неограниченными, ибо государство обязано распоряжаться своей территорией исключительно в интересах проживающего на ней населения⁷⁴.

Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. закрепляет порядок принятия нового субъекта в состав России. Данная процедура включает в себя последовательное прохождение пяти стадий:

- инициативы иностранного государства о вступлении в Российскую Федерацию в качестве субъекта Федерации;
- уведомления Президентом РФ о поступившей инициативе палат Федерального Собрания и Правительства РФ;
- заключение Президентом РФ соответствующего международного договора с иностранным государством;
- проверка конституционности данного договора Конституционным Судом РФ;
- принятие федерального закона о ратификации международного договора, а также принятие Федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта.

Как можно заметить, принятие нового субъекта в состав Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными органами власти, что является следствием отнесения данного вопроса к исключительному ведению Российской Федерации. В то же время субъекты Федерации также участвуют в данном процессе. Такое участие проявляется

⁷⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 211.

и в одобрении Советом Федерации (орган представительства субъектов Федерации на общефедеральном уровне) указанных федеральных и федеральных конституционных законов. Федеральный закон о ратификации международных договоров подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 106 Конституции РФ), а для одобрения федерального конституционного закона необходимо квалифицированное большинство в 3/4 от общего числа сенаторов- членов Совета Федерации. Еще более тесная связь субъектов Федерации с решением вопросов федеративного устройства проявляется при образовании нового субъекта в составе Российской Федерации. Данная процедура, урегулированная указанным Федеральным конституционным законом, включает в себя обязательную стадию проведения референдумов на территории заинтересованных субъектов. Таким образом, воля населения соответствующего субъекта служит обязательным юридическим условием всех территориальных изменений в Российской Федерации. Однако для образования нового субъекта необходимо также принятие соответствующего Федерального конституционного закона, что требует поддержки 2/3 депутатов Государственной Думы и 3/4 сенаторов – членов Совета Федерации Федерального Собрания.

Как видно, процедура изменения территории России и ее федеративного устройства обуславливается политической волей как многонационального народа России, так и общефедеральных органов власти, а равно субъектов Федерации, их населения (народов) и представителей в Совете Федерации.

К компетенции субъектов Федерации относится решение вопросов, связанных с изменением их границ, не влекущих образование нового субъекта Федерации. Такие территориальные изменения предполагают заключение специальных соглашений между субъектами, в которых должна быть четко выражена их воля на соответствующее изменение их территорий. Но само изменение границ между субъектами подлежит утверждению палаты Федерального Собрания – Совета Федерации (ст. 102).

С другой стороны, единство территории государства означает и единые принципы использования и охраны природных объектов, составляющих данную территорию не в геополитическом, а в физическом смысле (земля, вода, недра, воздух, леса, животный мир)⁷⁵. Действующая Конституция России дает в этом плане четкую дифференциацию регулирования систем названных отношений, увязав ее с федеративным устройством России.

⁷⁵ Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2002. С. 138–142.

5.2. Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации

Республики – это государства в составе Федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов исключительной компетенции РФ и предметов совместного ведения. Они являются формой национальной государственности и воплощают самоопределение соответствующих наций. Статус республики определяется Конституцией РФ, конституцией республики и имеет следующие государственно – правовые признаки: конституцию, законодательство; систему органов государственной власти, устанавливаемую самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации публичной власти в субъектах Федерации, закрепленными федеральным законом⁷⁶; территорию, которая может быть изменена только с согласия самих республик; государственный язык(и); собственные символы (герб, гимн, флаг).

«Спецификой республик, – указывает С.А. Авакьян, – можно считать то, что они созданы по национально-территориальному признаку, отраженному в названии большинства субъектов – кроме Дагестана, название которого переводится на русский язык как «страна гор», хотя по пестроте национального состава Дагестан «обходит» все другие республики»⁷⁷.

Некоторые нюансы, связанные с отличием республик от иных субъектов Федерации, таковы: республики первыми названы в общем перечислении субъектов Федерации в ч. 1 ст. 65 Конституции; в качестве своего высшего закона республики имеют конституции; конституция республики может приниматься путем референдума, тогда как уставы иных субъектов Федерации принимаются исключительно их законодательными органами власти; республики вправе устанавливать собственные государственные языки, которые употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации; у иных субъектов такого полномочия нет, хотя при этом всем народам России гарантируется сохранение и использование родных языков. Что касается республик, то в ряде из них дополнительно к русскому языку в качестве государственных могут быть еще один, два и более

⁷⁶ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. 27 декабря. № 294 (8645). С. 18–24.

⁷⁷ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.

официальных языков, установленных конституциями (например, в Республике Марий Эл дополнительно к русскому языку используются язык луговых мари и горно-марийский, в Республике Крым вместе с русским языком официально применяются украинский и крымско-татарский, в Кабардино-Балкарии – кабардинский и балкарский языки, в Дагестане, насчитывающем 15 коренных малочисленных народов, и того больше).

5.3. Конституционно-правовой статус края, области, города федерального значения

Как уже было отмечено, на сегодняшний день в составе Российской Федерации находится 9 краев, 46 областей и 3 города федерального значения.

Края, области, города федерального значения – это территориальные образования, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов предметов ведения РФ и предметов совместного ведения. В качестве государственного языка используется только русский. Их статус определяется Конституцией РФ и Уставом, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта. Для конституционно-правового статуса этих субъектов Федерации характерно наличие следующих элементов: устав, законодательство; система органов государственной власти, устанавливаемая самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации публичной власти, определенными федеральным законом; территория, границы которой могут быть изменены только с согласия субъекта Федерации.

Если в первоначальной редакции ч. 1 ст. 65 (на момент принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г.) было названо 6 краев, то после объединения ряда областей с автономными округами образовалось дополнительно 3 новых края.

Первым в числе трех новых краев был образован Пермский край.

После того как 19 февраля 2004 г. Президент России внес на рассмотрение в Государственную Думу проект Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», Законодательным Собранием Коми-Пермяцкого автономного округа данный законопроект был официально рассмотрен 16 марта 2004 г., а Законодательным Собранием Пермской области – 18 марта 2004 г. В этой связи процедура согласования проекта федерального конституционного закона была фактически соблюдена.

Согласно п. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», закон об объединении двух и более субъектов Федерации должен содержать ряд обязательных положений:

1) положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта Российской Федерации. В ст. 2 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» установлено, что новый субъект Федерации имеет наименование Пермский край и имеет статус края. В ст. 2 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» также установлено, что новый субъект Федерации имеет наименование Красноярский край и имеет статус края;

2) положения о прекращении существования заинтересованного субъекта (заинтересованных субъектов) Федерации в случае, предусмотренном ст. 5 комментируемого Федерального конституционного закона. В ст. 4 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» было определено, что Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращают существование в качестве субъектов РФ с 1 декабря 2005 г.

Продолжая тему образования новых краев, назовем вступивший в силу с 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».

В результате был образован Камчатский край. Причем принятию указанного Федерального конституционного закона предшествовало проведение 23 октября 2005 г. референдумов в бывшей Камчатской области и Корякском автономном округе, по результатам которых в Камчатской области высказалось в пользу объединения 84,99 % от общего числа участников референдума, примерно столько же в Корякском автономном округе⁷⁸.

⁷⁸ Акопов Л.В., Чуднов Д.М. Образование новых субъектов Российской Федерации: конституционное законодательство и практика: монография. Ростов н/Д: СКАГС, 2009. С. 78–80.

11 марта 2007 г. прошел референдум по объединению Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа в единый Забайкальский край. Явка избирателей в обоих регионах превысила 70 %. В Читинской области за объединение проголосовали 90,29 % участников референдума, в Агинском Бурятском автономном округе – 94 %. 1 июля 2008 г. был официально образован новый Забайкальский край.

Изменения в ч. 1 ст. 65 Конституции РФ в случаях образования новых краев вносились на основании соответствующих федеральных конституционных законов об образовании в составе России новых субъектов и учитывались при переизданиях текста Конституции России (механизм такой процедуры предусмотрен ч. 2 ст. 65 и ст. 137 Конституции).

Укажем также на предусмотренную Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» возможность образования нового субъекта Федерации в результате принятия в ее состав иностранного государства или его части.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если указанным в п. 2 настоящей статьи международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края, области или иного субъекта Федерации.

Именно в таком порядке и было осуществлено принятие в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

В результате образования новых краев за счет объединения соответствующих областей с автономными округами количество областей сократилось до 46, так как из ст. 65 были исключены Пермская, Камчатская и Читинская области, чьи территории вошли в состав Пермского края, Камчатского края и Забайкальского края соответственно.

Города федерального значения, к которым в Конституции России отнесены Москва, Санкт-Петербург и Севастополь (с марта 2014 г.), исторически всегда имели особый статус и еще в советские времена относились к категории городов общесоюзного (республиканского) подчинения. Москва при этом выступает и в качестве столицы России, и как субъект Федерации

(город федерального значения), и как особое (столичное) пространство – территория со специфической организацией местного самоуправления. Отличается своеобразием и взаимодействием органов федеральной публичной власти, размещенных в Москве, со столичными органами государственной власти (субъекта Федерации), регулируемое специальным Федеральным законом «О статусе Москвы как столицы Российской Федерации».

5.4. Конституционно-правовой статус автономной области и автономных округов

На сегодняшний день в составе России имеется одна-единственная автономная область, а именно Еврейская автономная область, особый статус которой заключается в том, что в отличие от других субъектов Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения и автономных округов) она не может быть ни присоединена (в результате объединения), ни упразднена, поскольку ст. 5 Конституции России, включенная в гл. 1 «Основы конституционного строя», не подлежит пересмотру и внесению в нее поправок иначе как в порядке принятия нового Основного Закона. Другими словами, неизменность основ конституционного строя гарантирует защиту Еврейской автономной области от каких-либо преобразований ее статуса – уникального субъекта Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 66 Конституции России по представлению законодательного и исполнительного органов власти Еврейской автономной области может быть принят федеральный закон об этом субъекте Федерации. Однако до сих пор такой закон не был принят.

Что касается автономных округов, то после вышеупомянутых и иных объединений краев и областей с территориально связанными с ними автономными округами количество последних за пятнадцать лет после принятия действующей Конституции России сократилось с десяти (в 1993 г.) до четырех автономных округов, а именно: Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Чукотского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Из четырех упомянутых автономных округов только Чукотский автономный округ на основе принятого в 1992 г. законодательного акта был выведен из состава Магаданской области и непосредственно вошел в состав Российской Федерации в качестве самостоятельного субъекта. Три оставшихся автономных округа продолжают находиться территориально и в политико-административной взаимосвязи с соответствующими

областями, а именно: Ненецкий автономный округ – в Архангельской области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ – в Тюменской области.

В качестве дополнительной гарантии статуса автономных округов ст. 66 (ч. 3) Конституции РФ предусмотрена возможность по представлению законодательных и исполнительных органов власти автономных округов принятия федерального закона о конкретном автономном округе (заметим, что до сего дня не принято ни одного такого закона).

Вместе с тем имеются примеры договоров между органами государственной власти отдельных автономных округов и органами государственной власти областей (ч. 4 ст. 66), например, договор об отношениях органов государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа.

Контрольные вопросы и задания

1. Идеи унитаризма, федерализма и автономии в теории и практике конституционного развития России.

2. Характеристика конституционно-правового института федеративного устройства России.

3. Конституционные принципы федеративного устройства России.

4. Конституционно-правовые признаки России как федеративного государства.

5. Виды субъектов Федерации, особенности их конституционно-правового статуса.

6. Компетенция Российской Федерации в сфере ее исключительного ведения. Полномочия РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

7. Предметы ведения субъектов Федерации.

8. Проблема соответствия федеральному законодательству законодательства субъектов Федерации.

9. Порядок разрешения споров о компетенции между Федерацией и ее субъектами, а также между субъектами федерации.

10. Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия принял новую республиканскую Конституцию. Государственная Дума обратилась к законодательному органу Республики с требованием представить Конституцию Республики для проверки ее на соответствие Конституции РФ и последующего утверждения Президентом РФ. Однако законодательный орган Республики Калмыкия отказался представить Конституцию в Государственную Думу.

Подлежат ли учредительные акты субъектов Федерации утверждению федеральными органами государственной власти? Какой орган и в каком порядке может решить вопрос о соответствии учредительного акта Республики Конституции РФ?

11. В связи с ростом числа правонарушений на территории Воронежской области группа депутатов внесла в Законодательное Собрание два законопроекта:

1) Проект закона «Об уголовной ответственности в Воронежской области», предусматривающий более жесткие наказания за преступления по сравнению с наказаниями, установленными в Уголовном кодексе РФ. В пояснительной записке к проекту депутаты указали, что целью принятия данного закона является снижение уровня преступности на территории области. Возможность принятия данного нормативного акта в области депутаты объяснили тем, что усиление мер уголовной ответственности не посягает на основы конституционного строя и не ухудшает правовое положение законопослушных граждан по сравнению с федеральным законодательством;

2) Проект закона «Об административной ответственности в Воронежской области», предполагающего введение новых составов административных правонарушений, не предусмотренных в федеральном законодательстве.

Возможно ли принятие таких нормативных актов субъектом федерации?

Тестирование

1. Статус республики определяется:

- а) Конституцией РФ;
- б) федеральным конституционным законом;
- в) Конституцией республики;
- г) Конституцией РФ и Конституцией республики.

2. Территория России не включает в себя:

- а) территории ее субъектов;
- б) внутренние воды;
- в) исключительную экономическую зону;
- г) воздушное пространство.

3. Границы между субъектами Федерации могут быть изменены:

- а) по решению Федерального Собрания;
- б) в соответствии с федеральным законом;

- в) с их взаимного согласия;
- г) не могут быть изменены.

4. *Государственные флаг, герб и гимн России, их описание и порядок официального использования устанавливаются:*

- а) Конституцией РФ;
- б) федеральным конституционным законом;
- в) федеральным законом;
- г) указом президента.

5. *Статус столицы устанавливается:*

- а) Конституцией РФ;
- б) федеральным конституционным законом;
- в) федеральным законом;
- г) указом президента.

6. *В исключительном ведении Российской Федерации не находятся:*

- а) территория России;
- б) регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- в) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти;
- г) защита прав и свобод человека и гражданина.

7. *В ведении Российской Федерации находятся:*

- а) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- б) разграничение государственной собственности;
- в) охрана памятников истории и культуры;
- г) кадры судебных и правоохранительных органов.

8. *В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации не находятся:*

- а) обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;
- б) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- в) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- г) определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества.

9. *В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся:*

- а) административное законодательство;
- б) гражданское законодательство;
- в) уголовно-исполнительное законодательство;
- г) федеральное коллизионное право.

10. В ведении Российской Федерации находятся:

- а) уголовное законодательство;
- б) трудовое законодательство;
- в) лесное законодательство;
- г) семейное законодательство.

11. Денежная эмиссия осуществляется исключительно:

- а) правительством;
- б) кредитными организациями;
- в) Министерством финансов;
- г) Центральным банком.

12. Основная функция Центрального банка РФ:

- а) подготовка проекта бюджета;
- б) финансирование национальных проектов;
- в) эмиссия денежных средств;
- г) защита и обеспечение устойчивости рубля.

13. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов устанавливаются:

- а) Конституцией РФ;
- б) федеральным конституционным законом;
- в) федеральным законом;
- г) указом президента.

14. По предметам ведения Российской Федерации принимаются:

- а) федеральные конституционные законы;
- б) федеральные конституционные законы и федеральные законы;
- в) федеральные законы;
- г) федеральные законы и указы президента.

15. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Федерации осуществляется в порядке, установленном:

- а) международным договором;
- б) международным договором и Конституцией;
- в) федеральным конституционным законом;
- г) федеральным законом.

16. Государственным языком России на всей ее территории является:

- а) русский язык;
- б) русский язык и языки народов России;
- в) русский язык и государственные языки республик.

17. Ограничения перемещения товаров и услуг не могут вводиться:

- а) для обеспечения безопасности;
- б) для стабилизации экономики;
- в) защиты жизни и здоровья людей;
- г) охраны природы и культурных ценностей.

18. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются:

- а) добровольно;
- б) принудительно;
- в) на рынке ценных бумаг;
- г) среди всего многонационального народа.

19. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих:

- а) глав субъектов;
- б) должностных лиц;
- в) министров;
- г) государственных служащих.

20. Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет:

- а) нарушения территориальной целостности;
- б) изменения государственных органов власти;
- в) ограничения прав и свобод человека и гражданина;
- г) правовых последствий для международной организации.

21. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право (исключите лишнее):

- а) на сохранение родного языка;
- б) на использование родного языка;
- в) создание условий для его изучения;
- г) создание условий для его обязательного распространения.

22. Введение и эмиссия других денег в России:

- а) в соответствии с международным договором;
- б) по решению президента;
- в) в случаях, установленных Центральным банком;
- г) не допускается.

23. Метрическая система и исчисление времени находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

24. Правовое регулирование интеллектуальной собственности находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

25. Федеральные фонды регионального развития находятся в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

26. Таможенное регулирование находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

27. Разграничение государственной собственности находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

28. Охрана памятников истории и культуры находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

29. Защита семьи, материнства, отцовства и детства находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

30. Установление общих принципов налогообложения и сборов находится в ведении:

- а) Российской Федерации;
- б) Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- в) субъектов Российской Федерации;
- г) органов местного самоуправления.

Глава 6. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ

6.1. Понятие и принципы избирательного права

Выборы как одна из форм непосредственного проявления суверенитета народа представляют собой определенный способ формирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Под выборами понимается также «участие граждан в осуществлении народовластия посредством выделения из своей среды путем голосования представителей для выполнения в государственных органах или органах местного самоуправления принадлежащих им функций по осуществлению власти в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на таких выборах»⁷⁹.

В процессе выборов осуществляется именно выбор. Из числа предложенных кандидатов, в зависимости от условий голосования, выбирается один или несколько кандидатов. Но и предложить свою кандидатуру может любой гражданин или партия. Свобода выбора, таким образом, заключается не только в свободе выбирать, но и в свободе заниматься политической деятельностью, свободе предлагать себя в качестве кандидата. Избирательная система в этом смысле предоставляет гражданам наиболее широкую политическую свободу. При этом сам акт выбора в какой-то степени теряет свободный характер, поскольку избиратель вынужден принимать решение «за» или «против» предложенных кандидатов, либо не голосовать вообще. Свобода голосования означает здесь именно свободу выбора.

⁷⁹ Государственное право России / под ред. О.Е. Кутафина. М., 2001. С.10.

Характерным признаком выборов является также ротация высших должностных лиц и депутатов. Этот важнейший признак выборов требует создания такой системы органов государственной власти и местного самоуправления, которая могла бы функционировать вне прямой зависимости от лица, замещающего высшую должность. В противном случае в результате выборов общественная жизнь будет меняться слишком кардинально. Периодическая смена состава выборного органа или должностного лица стимулирует правовой способ регулирования общественных отношений, одновременно занижая роль личности правителя и возвышая роль правовой системы. Ротация выборных лиц, наконец, распределяет власть между должностными лицами различных уровней, способствует большей эффективности функционирования властных органов и тем самым благоприятствует свободе личности.

Современные исследователи признают право на участие в выборах политическим правом гражданина, а институт выборов рассматривают только во взаимосвязи с избирательным правом и избирательной системой. Сфера общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти нуждается в юридическом оформлении.

Избирательное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Под принципами избирательного права понимаются основополагающие, руководящие начала, отражающие демократическую природу выборов и определяющие правовое регулирование отношений в избирательной сфере.

Классификация принципов избирательного права:

1. Общеконституционные принципы в области реализации народо-властия.

2. Универсальные принципы избирательного права.

3. Современные принципы избирательного права.

К *первой группе* относятся принципы демократизма, народного суверенитета, народного представительства, разделения властей.

Принцип демократизма современная наука признает как основополагающий при формировании и функционировании государственной власти, как принадлежность всей полноты власти в стране народу,

обладание суверенитетом и осуществление власти в соответствии с волей и интересами всего народа. Из этого следует, что именно народ является единственным источником всей власти в государстве. Названный принцип закреплен в ст. 3 Конституции РФ, которая гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является многонациональный народ.

Суверенитет народа – это первоисточник власти. «Именно в соответствии с суверенной волей народа, – пишет Б.С. Эбзеев, – определяется система основных прав и свобод человека и гражданина, которые накладывают непосредственные юридические обязанности на законодательную, исполнительную и судебную власть»⁸⁰.

Воля народа является единственным базисом демократического государства, от нее исходит мандат на устройство государственной власти и любые изменения ее формы. Народ может оказать сопротивление любой попытке насильственного свержения конституционного строя (ч. 4. ст. 3).

Таким образом, понятие «демократия» дается в органической связи с понятием «суверенитет народа». Более того, только с народом связано употребление термина «источник власти». «Суверенитет» дословно означает «верховная власть». Им охватывается сразу три свойства государственной власти – ее единство, верховенство и действие в пределах определенной территории.

Положения Конституции о суверенитете народа и осуществлении им всей полноты власти предполагает получение властных полномочий только из рук самого народа или конституированных (учрежденных) им государственных органов, т. е. реализации принципа народного представительства. Это следует из ч. 4 ст. 3, в соответствии с которой «никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

На основании современного понимания сущности органов государственной власти возможно утверждение, что, являясь органами народного представительства, государственные органы накапливают определенную долю суверенитета. Важно подчеркнуть, что народное представительство имеет не абсолютный, а относительный характер. Ни одно выборное лицо не вправе утверждать, что оно в полной мере полномочно

⁸⁰ Эбзеев Б.С. Конституция. Демократия. Права человека. Москва-Черкесск, 1995. С. 171.

осуществлять свою деятельность от имени народа на одном лишь основании, что оно им избрано. Носителем суверенитета является народ, народный суверенитет неотчуждаем. Исходным фактором народного представительства необходимо считать организационный фактор – производность соответствующих органов и лиц от народа, их выборность.

Принцип разделения властей в классическом понимании состоит в том, что демократический политический режим может быть установлен в государстве лишь при условии разделения функций государственной власти между самостоятельными государственными органами. Система разделения властей в ее современном прочтении вовсе не посягает на полновластие народа и не претендует на разделение власти как таковой. Речь идет об ограничении и сдерживании полномочий различных ветвей власти и создании четких механизмов их взаимодействия. Именно в таком контексте в действующей Конституции РФ и закреплён принцип разделения властей. Федеративный характер Российского государства подразумевает разделение властей и полномочий по вертикали. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Федерации осуществляется с помощью институтов исключительного ведения и совместного ведения.

Ко *второй группе* на основе современных научных представлений предлагается отнести следующие принципы: всеобщие, равные, прямые, тайные выборы.

Принцип всеобщих выборов означает предоставление гражданам избирательного права независимо от оснований приобретения гражданства, происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, образования, языка, отношения к религии, политических убеждений.

Принцип равных выборов традиционно понимается как принцип, предполагающий для каждого избирателя одинаковую возможность воздействовать на результат выборов. Данная возможность обеспечивается количественным и материальным равенством голосов избирателей.

Выборы в РФ являются прямыми. Этот принцип действует в большинстве демократических государств мира на выборах нижних палат парламентов, иногда – верхних палат и президентов, практически повсеместно – при выборах органов местного самоуправления.

Преимуществом прямых выборов перед косвенными является то, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственно представительными органами избирателей. Таким образом, устанавливается более тесная связь между избирателями и депутатами, выборными должностными лицами органов местного самоуправления. Это предоставляет возможность осуществлять контроль населения за работой избранных ими лично депутатов. Введение прямых выборов должно обеспечивать осуществление принципа ответственности депутатов перед избирателями.

Голосование на выборах является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Достигается это рядом юридических гарантий и правил, устанавливаемых избирательным законодательством (предоставление специально оборудованных кабин, избирательные бюллетени не нумеруются и др.).

Тайное голосование и его гарантии позволяют избирателям отдать свой голос за того из кандидатов на выборную должность, которому они доверяют представительство своих интересов. Этот принцип необходим для защиты избирателей от возможных преследований и, как следствие, для обеспечения свободы выбора.

Третья группа – современные принципы избирательного права.

Принцип добровольного участия в выборах. Никто не вправе воздействовать на гражданина, чтобы принудить его к участию или неучастию в выборах. За неучастие в выборах для избирателя не наступает какой-либо ответственности. Этот принцип актуален и применительно к пассивному избирательному праву – от каждого кандидата требуется письменное согласие баллотироваться по соответствующему избирательному округу.

Периодичность как основной принцип проведения выборов, обеспечивающий ответственность кандидатов перед своими избирателями, дискуссий в науке практически не вызывает.

Принцип периодичности выборов особо закреплён во Всеобщей декларации прав человека (п. 3 ст. 21), являющейся в силу ст. 15 Конституции РФ частью отечественной правовой системы. Не случайно в ст. 5.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. прямо зафиксировано, что проводимые через различные промежутки времени свободные выборы относятся к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы

для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей. Данный принцип связан с временными рамками полномочий органов государственной власти и местного самоуправления и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени.

Принцип участия общественности в организации и проведении выборов получает выражение:

1) в выдвижении кандидатов собраниями граждан, а также политическими партиями;

2) участия граждан в работе избирательных комиссий, предвыборной агитации;

3) свободном участии в мероприятиях по выборам, в том числе во встречах с кандидатами, включая возможность задавать вопросы, высказываться и т.д.;

4) контроле общественности за законностью проведения выборов на всех стадиях избирательной кампании – с момента выдвижения кандидатов до подведения итогов голосования.

Помимо представителей общественности, средств массовой информации и доверенных лиц кандидатов, предусмотрена возможность для каждого кандидата и политической партии иметь в избирательной комиссии своего представителя с совещательным голосом.

Гласность. Этот принцип избирательного права означает, что подготовка и проведение выборов осуществляются открыто и гласно. Каждый избиратель имеет право искать, получать и распространять информацию, касающуюся: образования избирательных округов и участков; состава избирательных комиссий; местонахождения и времени их работы; итогов регистрации кандидатов и доверенных лиц; сведений о кандидатах, их предвыборных программах; итогов голосования и результатов выборов.

Гласность выборов обеспечивается, прежде всего, открытым характером деятельности избирательных органов. Решения соответствующих избирательных комиссий об образовании избирательных округов и участков, составе избирательных комиссий, регистрации кандидатов в депутаты, итогах голосования и результатах выборов публикуются в печати, оглашаются по радио и телевидению, в других средствах массовой информации. Избиратели имеют право знакомиться с программами как отдельных кандидатов, так и политических партий, участвующих в выборах.

Средства массовой информации освещают подготовку и проведение выборов. Гласность выборов предполагает не только объективную информацию о ходе избирательного процесса, но и участие общественности в контроле за ходом проведения выборов.

Сущность альтернативности выборов заключается в следующем: если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число зарегистрированных кандидатов останется меньше установленного числа мандатов или равным ему, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Альтернативность как необходимое условие свободных выборов относится к самому существу избирательного права. Без проведения голосования по нескольким кандидатурам на общих выборах оно теряет свое реальное содержание, а граждане фактически лишаются возможности реализовать принадлежащие им избирательные права, и потому в данной части эти права не подлежат ограничению. Альтернативность, действительно, должна рассматриваться как необходимое условие свободных выборов, но только если понимать ее как реальную возможность, а не обязанность выбирать из нескольких кандидатов.

Подготовка и проведение выборов избирательными комиссиями. Этот принцип означает, что за организацию и проведение выборов отвечают не государственные и муниципальные органы, а общественные по своей природе избирательные комиссии. В соответствии со ст. 3 Конституции высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Адекватным выражением этой власти является организационная деятельность избирательных комиссий, которые обеспечивают подготовку и проведение выборов.

6.2. Понятие и виды избирательных систем

Общественные отношения, определяющие процесс выборов, в своей совокупности составляют избирательную систему. Избирательная система и избирательное право взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Избирательная система и избирательное право имеют общую объективную основу, направлены на формирование органов публичной власти.

В доктрине конституционного права понятие «избирательная система» рассматривают в «широком» и в «узком» смысле. В литературе в существующих подходах преобладающим является представление об избирательной системе в «широком» смысле как определенной системе общественных отношений, отражающих особенности организации и проведения выборов, подведения их итогов.

Понятие «избирательная система» связано также непосредственно со способом голосования и подведения итогов выборов. В «узком» («усеченном») смысле избирательную систему рассматривают исключительно как закрепленный в законодательстве той или иной страны порядок (систему установленных законом правил, принципов и способов) определения результатов выборов или способ распределения депутатских мандатов (мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы).

Серьёзной проблемой, от решения которой во многом зависит судьба свободных выборов и демократии вообще, является определение оптимального варианта избирательной системы. Применение той или иной избирательной системы часто вызывает определённые споры, так как от её выбора в значительной степени зависят результаты выборов. Поэтому вполне естественно, что каждая политическая сила выдвигает веские аргументы в поддержку своего подхода. Поиск оптимальной для страны избирательной системы всегда чрезвычайно сложен. Такая система должна опираться на базовые ценности демократического общества и одновременно учитывать приоритеты социального и политического развития страны.

Существуют два основных вида избирательных систем: мажоритарная и пропорциональная. Каждая из них обладает как положительными чертами, так и недостатками.

Сущность мажоритарной избирательной системы заключается в том, что победившим на выборах считается кандидат, получивший установленное большинство голосов (от французского слова «мажорите», что значит «большинство»). Остальные голоса теряют свое значение, показывая лишь значимость общественной поддержки проигравших. Современный демократический режим предполагает, что избранные большинством обязаны учитывать мнение остальных граждан, представляемое кандидатами, получившими меньше голосов. Однако происходит

это далеко не так часто, как декларируется. В зависимости от того, какое это большинство (относительное, абсолютное или квалифицированное), избирательная система имеет несколько разновидностей.

Мажоритарная система относительного большинства – это система определения результатов выборов, согласно которой избранным считается кандидат, набравший установленное законом большинство голосов по сравнению с другими кандидатами. Данная система не обеспечивает как адекватного представительства в выборных учреждениях на национальном уровне, так и равного представительства от округов.

Более справедливой выглядит мажоритарная система абсолютного большинства. Достоинством этой системы при простоте определения результатов голосования является то, что избранный кандидат или список кандидатов будут представлять абсолютное большинство избирателей. Эта система имеет, однако, несколько существенных недостатков.

Когда страна разбита на множество округов, возможно, что партия, кандидаты которой получили по стране большинство голосов, получит меньшинство мест в парламенте. Здесь всё зависит от нарезки округов.

Хрестоматийный пример – выборы во французское Национальное собрание (нижнюю палату Парламента) в 1958 г., когда Французская коммунистическая партия, выйдя в стране на первое место по числу собранных голосов, получила всего 10 мандатов, тогда как «Объединение в поддержку республики», собравшее голосов несколько меньше, приобрело тем не менее 188 мандатов, т. е. почти в 19 раз больше.⁸¹

Мажоритарная система абсолютного большинства при большом количестве кандидатов в округе часто нерезультативна и появляется необходимость проведения второго тура. Обычно для избрания во втором туре достаточно относительного большинства голосов, и поэтому такая система называется системой двух туров.

К очевидным преимуществам системы относительного большинства можно отнести экономию средств, так как она предполагает проведение выборов в один тур. В то же время очевидное преимущество системы абсолютного большинства имеет большее отношение к избирательным правам – это необходимость получения кандидатом весомой поддержки электората (в идеале – не менее половины от числа проголосовавших).

⁸¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М.: НОРМА, 2003, С. 107.

При мажоритарной системе абсолютного большинства неизбежным атрибутом является процедура повторного голосования, что вносит дополнительные проблемы. Практика показывает, что явка избирателей в этом туре зачастую падает. Поэтому приходится либо рисковать срывом выборов, либо отменять порог явки. В случае срыва выборов нарушаются права избирателей, выразивших свою волю в первом туре. В случае же низкой явки теряется главное достоинство системы – поддержка кандидата значительной частью избирателей.

В ряде стран используются ещё две разновидности мажоритарной системы: кумулятивного вотума (каждый избиратель имеет не один, а несколько голосов, которые он распределяет между кандидатами по своему усмотрению) и единого непередаваемого голоса (в многомандатном округе избиратель голосует за одного кандидата).

Наименее приемлемой представляется система кумулятивного вотума: вследствие произвольности определения числа предоставляемых избирателю голосов результаты голосования могут оказаться случайными.

Главным достоинством любой мажоритарной системы считается близость кандидатов и избранных депутатов к избирателям. Однако это преимущество не стоит абсолютизировать, особенно когда речь идет об общенациональных выборах. Например, в России одномандатные округа по выборам депутатов Государственной Думы охватывают в среднем около 500 тысяч избирателей. Нетрудно подсчитать, что если избранный по такому округу депутат в течение всего срока своих полномочий будет круглые сутки встречаться с избирателями, то и тогда он сможет уделить каждому в среднем лишь порядка четырех минут.

В странах со сложившейся партийной системой, в которых успеха добиваются лишь кандидаты, принадлежащие к определенным партиям, действие мажоритарной системы приводит к тому, что партийный состав парламента сильно отличается от результатов волеизъявления избирателей по стране в целом. При этом возможны как ситуация, когда партия, получившая чуть больше половины голосов, занимает в парламенте значительно большую долю мест, так и ситуация, когда большинство мест оказывается у партии, набравшей меньше половины голосов и даже меньшее количество, чем другая партия.

Другой аспект этой же проблемы – «потерянные» голоса. При системе абсолютного большинства может «теряться» до половины голосов избирателей (а во втором туре, если он проводится по системе относительного

большинства, – то и больше половины), при системе относительного большинства «теряется» иногда и более 80 % голосов. Понимая это, многие избиратели сознательно искажают свой выбор, голосуя за того кандидата, который имеет больше шансов на победу.

Дополнительными недостатками мажоритарной системы являются зависимость результатов выборов от нарезки избирательных округов и опасность преобладания в избранном парламенте региональных и местных интересов перед общенациональными.

Вышеперечисленные проблемы приводят к недостаточной представленности избирателей, усиливают их апатию, раздражение и, как следствие, уклонение от участия в голосовании. Избиратели, традиционно придерживающиеся взглядов, не находящих поддержку большинства, разочаровываются в избирательной системе, в которой их мнению не находится политического представительства. Помимо разочарования, такие избиратели могут перейти к активным недемократическим и радикальным способам борьбы за представительство своих интересов.

Мажоритарная система – единственно возможная при выборах, результатом которых должен стать один победитель. Все остальные считаются проигравшими. Поэтому представляется затруднительным ее использование при формировании законодательных палат на основе партийного представительства. На помощь приходит пропорциональная система.

Система выборов по партийным спискам в наибольшей степени обеспечивает пропорциональность представительства партий в парламенте в соответствии с волеизъявлением избирателей. Пропорциональная избирательная система – одна из разновидностей избирательных систем, применяемых на выборах в представительные органы. При проведении выборов по пропорциональной системе депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов.

При пропорциональной системе избиратель голосует за списки кандидатов от каждой партии. Но партия, как правило, выдвигает больше кандидатов, чем сможет получить мандатов. И здесь возникает закономерный вопрос: кто конкретно из кандидатов должен получить мандат? Решить этот вопрос можно по-разному:

«связанные списки» – здесь порядок расположения кандидатов определяется самой партией или блоком, и избиратель не имеет возможности влиять на изменение этих списков;

«свободные списки» – когда избиратель может влиять на распределение мандатов. Здесь избиратель, проголосовав за весь список в целом, может высказать своё предпочтение какому-либо кандидату (преференция).

Одним из главных недостатков системы выборов по партийным спискам считается отсутствие прямой связи между избирателями и депутатами. Наиболее уязвима в этом отношении принятая в нашей стране система выборов по «закрытым» («связанным») спискам.

Одно из основных возражений, выдвигаемых против пропорциональной модели, заключается в том, что граждане выбирают не конкретную личность, а партию, что избиратель не может влиять на очередность получения депутатских мандатов внутри партийного списка. Фактически избиратель голосует за ту или иную близкую ему группу интересов, объединенных общей целью, что само по себе не так уж и плохо.

Против пропорциональной системы выступают и в связи с тем, что в этом случае практически невозможно организовать досрочный отзыв отдельного депутата. Поэтому вводить пропорциональную избирательную систему на муниципальных выборах нецелесообразно.

Пропорциональная система позволяет более полно отражать расстановку политических сил в стране и дает возможность небольшим по численности и влиянию партиям получить парламентское представительство. В целом, пропорциональная система в значительной степени обуславливает характерную стабильность результатов выборов. Количество мандатов меняется не настолько существенно, чтобы власть могла перейти от одной партии к другой. Не имеет принципиального значения для пропорциональной системы и определение границ избирательных округов.

В настоящее время в мире с целью соединить преимущества различных систем и избежать их недостатков создаются избирательные системы смешанного типа, в которых тем или иным образом сочетаются элементы как мажоритарной, так и пропорциональной системы.

6.3. Избирательный процесс и его стадии

Если избирательное право предметно регламентирует политическое право граждан избирать и быть избранными, то избирательный процесс как форма реализации норм избирательного права выражает динамику и структуру участия граждан в осуществлении власти.

Под избирательным процессом понимается последовательная, закрепленная законодательно совокупность действий органов государства, групп избирателей, политических партий по подготовке и проведению выборов в государственные институты и муниципальные органы.

Любые выборы обязательно должны пройти через основные стадии без исключения какой-либо из них. Однако некоторые стадии избирательного процесса носят факультативный характер, например повторное голосование или повторные выборы.

В самом общем виде можно указать следующую последовательность действий при проведении выборов:

- 1) назначение выборов;
- 2) установление избирательных округов и избирательных участков;
- 3) создание избирательных органов;
- 4) регистрация (учет) избирателей;
- 5) выдвижение кандидатов;
- 6) предвыборная агитация;
- 7) голосование;
- 8) подсчет голосов и установление результатов голосования, обжалование результатов выборов.

Назначение выборов. Стадия назначения выборов состоит из следующих этапов: подготовка решения о назначении выборов, принятие компетентным органом (должностным лицом) решения о проведении выборов, официальное обнародование даты выборов.

В Федеральном законе об основных гарантиях особо выделены следующие положения:

– выборы органов или выборных лиц являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией РФ, федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований;

– выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными указанными нормативными правовыми актами. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, выборы проводятся соответствующей избирательной комиссией. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо, соответствующая избирательная комиссия не назначат выборы в установленный срок, а также

если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована, выборы назначает соответствующий суд общей юрисдикции. По заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора, суд может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Голосование на выборах назначается только на воскресенье. По общему правилу днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления является второе воскресенье марта или второе воскресенье октября, когда истекают сроки полномочий соответствующих выборных органов или депутатов этих органов.

Выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае если Президент РФ не назначит выборы депутатов Государственной Думы в установленный срок, то они назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «д» ст. 102) и Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» выборы Президента РФ назначает Совет Федерации. Проведение выборов Президента РФ в сроки, установленные Конституцией РФ, является обязательным. Если Совет Федерации Федерального Собрания не назначит выборы Президента России, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Назначение выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов РФ проводится, как правило, самим представительным органом. При этом закрепляются так называемые переходящие полномочия по их назначению. Если общие выборы не назначены в установленный законом срок представительным органом, то назначить их вправе глава органа исполнительной власти. В случае если общие выборы не назначены главой исполнительной власти или представительным органом, выборы назначает и проводит в предусмотренный законом срок избирательная комиссия субъекта Федерации.

Порядок и субъекты права назначения выборов органов местного самоуправления существенным образом отличаются от выборов федерального и регионального уровней. В основном используется несколько моделей регулирования субъектного состава и порядка назначения муниципальных выборов.

Установление избирательных округов и избирательных участков. Избирательный округ – это территория, на которой проводятся выборы. В округе проводится распределение мандатов. В зависимости от избирательной системы они могут быть одномандатными, многомандатными и общегосударственными. Избирательный округ состоит из более мелких избирательных единиц, объединяющих избирателей общим местом голосования, – избирательных участков.

Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются сроком на десять лет на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований:

1) соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 %, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 %. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 % от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях – 15 % от средней нормы представительства избирателей;

2) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 %;

3) избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума образуются избирательные участки, участки референдума. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории, а в случае назначения референдума субъекта Федерации, местного референдума они являются также участками референдума.

Избирательные участки, участки референдума образуются с учетом местных и иных условий исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей, участников референдума. Перечень избирательных участков, участков референдума и их границы подлежат уточнению в порядке, предусмотренном для их образования, в случае, если по данным регистрации (учета) избирателей, участников референдума число избирателей, участников референдума на участке превысит три тысячи сто.

Перечень избирательных участков, участков референдума и их границы могут быть уточнены в порядке, предусмотренном для их образования, в следующих случаях:

1) изменение границ, преобразование, упразднение муниципальных образований;

2) уменьшение (до 50 и менее) числа избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума;

3) в целях уменьшения максимальной численности избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума до полутора тысяч;

4) в целях увеличения максимальной численности избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума до трех тысяч;

5) в целях обеспечения наибольшего удобства для избирателей, участников референдума с учетом ввода в эксплуатацию новых многоквартирных домов и жилых домов или необходимости замены помещений для голосования.

Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Создание избирательных органов. Во многих странах функции организации и проведения выборов возлагаются на уже существующие государственные органы – муниципалитеты, суды, органы Министерства внутренних дел, а специальные избирательные комиссии создаются только в некоторых странах, включая и Российскую Федерацию.

Избирательная комиссия – коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума:

- Центральная избирательная комиссия;
- избирательные комиссии субъектов Федерации;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- участковые комиссии.

Регистрация (учет) избирателей. Эта стадия заключается во включении лица в специальные избирательные документы (списки избирателей).

Регистрация (учет) избирателей, участников референдума, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, осуществляется главой местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Федерации – города федерального значения, – руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – факт временного пребывания) избирателей, участников референдума на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан России по месту пребывания и по месту жительства в пределах России.

Регистрация (учет) избирателей, участников референдума, являющихся военнослужащими, членами их семей, и других избирателей, участников референдума, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части. Основанием для регистрации (учета) данной категории избирателей, участников референдума является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части.

Регистрация избирателей, участников референдума и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования, субъекта Федерации, в России и за пределами территории России избирателей, участников референдума осуществляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС «Выборы».

В целях реализации прав избирателей, участников референдума соответствующими комиссиями составляются списки избирателей, участников референдума на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума и представляемых в соответствии с федеральным законом.

В списки избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума включаются граждане России, обладающие на день голосования активным избирательным правом, правом на участие в референдуме.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума на конкретном избирательном участке, участке референдума является факт нахождения места его жительства на территории этого участка или факт пребывания (временного пребывания, нахождения) гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права, права на участие в референдуме). Факт нахождения места жительства либо пребывания (временного пребывания) гражданина на территории определенного избирательного участка, участка референдума устанавливается органами регистрационного учета граждан России по месту жительства и по месту пребывания в пределах России в соответствии с законодательством России.

Сведения об избирателях, участниках референдума формирует и уточняет глава местной администрации муниципального района, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Федерации – города федерального значения, – руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Сведения об избирателях, участниках референдума – военнослужащих, находящихся в воинской части, членах их семей и о других избирателях, участниках референдума, если они проживают на территории расположения воинской части либо зарегистрированы в установленном порядке при воинской части по месту их службы, формирует и уточняет командир воинской части. Сведения об избирателях, участниках

референдума, находящихся в местах временного пребывания, представляет в избирательную комиссию руководитель организации, в которой избиратель, участник референдума временно пребывает. Указанные сведения направляются уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом в территориальные комиссии (избирательные комиссии муниципальных образований), при отсутствии таковых – в окружные избирательные комиссии.

Выдвижение кандидатов. Выдвижение и регистрация кандидатов одна из важнейших стадий избирательного процесса. Российское законодательство о выборах предусматривает два основных способа выдвижения кандидатов: граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением (политической партией). Закон предусматривает возможность выдвижения не только отдельных кандидатов, но и списков кандидатов. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением (это касается выдвижения кандидатов, например, при избрании половины или более депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Федерации).

Законодательство устанавливает ряд общих условий выдвижения кандидатов. О выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление по установленной форме и заявление о согласии баллотироваться по соответствующему округу. После чего он считается выдвинутым, приобретает соответствующие права и обязанности.

В соответствующую избирательную комиссию также должны быть представлены лично сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, в том числе совместной, о вкладах в банках, ценных бумагах по форме, установленной законом.

Установленный законом период выдвижения кандидатов, а также сбора подписей в поддержку выдвижения при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней, при выборах в органы государственной власти субъектов Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней.

Выдвижение кандидатов может проводиться путем самовыдвижения: любой гражданин вправе выдвигать свою кандидатуру для баллотирования на выборах. Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом соответствующих избирательных комиссий, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога.

После окончания сбора подписей осуществляется регистрация кандидатов. Регистрация кандидатов (списков кандидатов) проводится соответствующей избирательной комиссией при представлении: письменного уведомления о выдвижении кандидата; заявления кандидата о согласии баллотироваться по данному избирательному округу; сведений об имуществе и доходах; необходимого количества собранных в поддержку кандидата подписей избирателей.

Предвыборная агитация. Главный смысл этой стадии в том, что граждане, избирательные объединения имеют право законными методами и в допускаемых законом формах вести агитацию за или против любого кандидата или избирательного объединения.

Основной целью агитационной части информационного обеспечения выборов является ознакомление избирателей с кандидатами, их личными и деловыми качествами, политическими пристрастиями, предвыборными программами и т.п., что способствовало бы формированию у избирателей осознанного выбора наиболее достойного, с их точки зрения, кандидата.

Формы предвыборной агитации разнообразны: публичные мероприятия; встречи кандидатов с избирателями; воздействие на избирателей через средства массовой информации.

При проведении предвыборной агитации в любых формах не допускается злоупотребление свободой массовой информации. К наиболее злостным проявлениям злоупотребления правом на предвыборную агитацию в соответствии с действующим законодательством следует отнести:

- агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганду войны;

- подкуп избирателей (как самими кандидатами, избирательными объединениями, так и их доверенными лицами, и иными полномочными представителями, а также иными организациями, прямо или косвенно участвующими в предвыборной агитации).

За соблюдением правил предвыборной агитации следит соответствующая избирательная комиссия, которая вправе в случае злоупотребления кандидатом, избирательным объединением правом на ведение предвыборной агитации отменить свое решение о регистрации кандидата (списка кандидатов), а также вправе обратиться в правоохранительные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, в том числе о судебной ответственности средств массовой информации.

Законодательство предусматривает равный доступ всех кандидатов к электронным и печатным средствам массовой информации.

Голосование. Это самая главная стадия избирательного процесса, во время которой принимается решение в отношении избрания конкретного лица, замещения мандата. Голосование должно быть свободным, что предполагает выбор из нескольких кандидатов или политических партий. Оно должно быть личным.

Помещения для голосования размещаются в таких местах и оборудуются таким образом, чтобы быть максимально доступными для посещения избирателями и обеспечивать свободу выбора и тайну волеизъявления граждан.

В помещении для голосования либо непосредственно перед ним участковая избирательная комиссия оборудует стенд, на котором размещается вся необходимая наглядная информация, способная оказать помощь избирателю как в определении его выбора, так и в процедуре голосования.

Указываются (биографические данные кандидата, кем выдвинут, сведения об имуществе и доходах и др.).

Избиратели вправе голосовать только лично, избирательные бюллетени выдаются избирателям при предъявлении паспорта или заменяющего его документа, а в списке избирателей, соответственно, проставляются серия и номер паспорта или заменяющего его документа и личная подпись избирателя, удостоверяющего получение бюллетеня, и подпись члена участковой избирательной комиссии, выдавшего бюллетень.

Заполнение избирательного бюллетеня осуществляется в специально оборудованной кабине или месте, где не допускается присутствие посторонних лиц, кроме самого голосующего. Процедура заполнения избирательного бюллетеня максимально проста: избиратель проставляет любой знак (крестик, галочку и т.п.) в квадрате, расположенном справа от того кандидата (списка кандидатов), за кого он голосует.

Подсчет голосов и установление результатов выборов. Подсчет голосов осуществляется членами участковой избирательной комиссии, обладающими правом решающего голоса, открыто и гласно; при этом могут присутствовать: члены вышестоящей избирательной комиссии, зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо, уполномоченные представители или доверенные лица избирательных объединений (зарегистрировавших списки кандидатов), наблюдатели, представители средств массовой информации.

Перед вскрытием избирательных ящиков подсчитываются и погашаются все неиспользованные бюллетени для голосования, их общее число оглашается и заносится в протокол об итогах голосования (одновременно подсчитываются испорченные избирателями бюллетени, оглашается их общее число и заносится в протокол и в его увеличенную форму).

В первую очередь вскрываются переносные избирательные ящики. Подсчет бюллетеней ведется таким образом, чтобы не была нарушена тайна голосования. Подсчитывается и оглашается общее число извлеченных бюллетеней установленной формы.

Затем вскрываются стационарные ящики для голосования. Члены участковой избирательной комиссии сортируют избирательные бюллетени:

- во-первых, по голосам: поданным за каждого кандидата (каждый список кандидатов); по данным против всех кандидатов (списков кандидатов);
- во-вторых, отделяются бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени. Бюллетенями неустановленной формы признаются бюллетени, не изготовленные официально либо не заверенные избирательной комиссией.

Недействительными считаются бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателя (не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом). Другими словами, когда любой знак проставлен более чем в необходимом по закону числе квадратов либо не проставлен ни в одном из них.

Последующий подсчет голосов производится только по действительным бюллетеням. Недействительные бюллетени подсчитываются и количество их фиксируется отдельно.

Протоколы участковых избирательных комиссий передаются в вышестоящую избирательную комиссию (территориальную, окружную или др.),

а окончательное установление итогов выборов осуществляет избирательная комиссия, организующая соответствующие выборы. Она обладает таким правом по закону (например, на выборах в Государственную Думу таким правом наделена Центральная избирательная комиссия).

Выборы могут быть признаны недействительными при наличии одного из оснований:

- при проведении голосования или установлении итогов голосования допущены нарушения, которые не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;
- выборы признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;
- по решению суда.

Если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов избирателей, проводится повторное голосование; во всех остальных случаях признания выборов недействительными проводятся повторные выборы.

Повторные выборы проводятся в общем порядке, в сроки, установленные соответствующими законодательными актами для каждого вида выборов.

Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов осуществляется соответствующей избирательной комиссией.

6.4. Референдум в Российской Федерации: понятие, виды, порядок проведения

Референдум (от лат. *referendum* – буквально: то, что должно быть сообщено) – это голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. Его родиной считается Швейцария, где такая форма волеизъявления народа практикуется с XV в.

Если на выборах граждане избирают своих представителей, то на референдуме они говорят «да» или «нет» каким-либо актам государства или предлагаемым мерам.

Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан России на референдуме, защита демократических принципов и норм права, определяющих право

граждан на участие в референдуме. Референдум Российской Федерации не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции РФ, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод.

Общим правилом является то, что формула референдума не должна включать вопросы:

- чрезвычайного и безотлагательного характера (принятие экстраординарных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения);
- требующие специальных знаний (принятие и изменение бюджета, исполнение или изменение внутренних финансовых обязательств государства);
- ответ на которые известен заранее (повышение заработной платы, снижение налогов).

В референдуме принимают участие все лица, обладающие активным избирательным правом.

Классификация этого института проводится по различным основаниям.

1. По территориальному признаку референдумы подразделяются на общенациональный, региональный и местный. Вопросы, выносимые на региональный и местный референдумы, не могут выходить за рамки той компетенции, которая предоставлена конституционными нормами.

2. В зависимости от содержания законопроекта выделяют конституционный и обыкновенный референдумы. На конституционный референдум выносятся вопросы, связанные с принятием новой конституции (например, во Франции 1958 г.) или внесением в нее поправок. На обыкновенном референдуме решаются иные вопросы, не имеющие конституционного значения.

3. По степени обязательности – обязательные и факультативные.

4. По характеру выносимого решения референдумы делятся на императивные (при которых вопрос считается принятым окончательно) и консультативные (когда путем голосования выявляется мнение избирателей, либо учитываемое, либо не учитываемое парламентом, например, при принятии закона); утверждающие (при которых утверждается решение органа власти) и отвергающие (когда отменяется ранее принятое государственное решение).

Как правило, референдум признается состоявшимся, если в нем принимает участие большинство зарегистрированных избирателей, а решение считается принятым или одобренным, если за него проголосовало большинство пришедших на голосование.

Решение, принятое в результате всенародного альтернативного голосования, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. Однако практически все подобные решения отражаются в актах конституционного и текущего законодательства.

На референдум выносятся проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором России. Вынесение на референдум указанных проекта нормативного акта или вопроса, назначение, подготовка и проведение референдума осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом с учетом особенностей, предусмотренных соответствующим международным договором России.

На референдум не могут выноситься вопросы:

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

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

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

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

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

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

7) отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

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

Особенностью референдума в России является деление его процедур на стадии в зависимости от группы уполномоченных на реализацию соответствующих действий субъектов и ближайшей цели таких действий. Целью всех стадий референдума является реализация права граждан на участие в управлении делами государства или осуществлении местного самоуправления путем непосредственного принятия властных решений.

1. Подготовка референдума: народная инициатива (инициатива иных субъектов, наделенных правом инициировать проведение референдума) – право уполномоченных субъектов проведения референдума требовать его назначения; сбор подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума; формирование и расходование средств фонда для участия в референдуме; информирование граждан; агитация по вопросам референдума – деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос.

Необходимо обратить внимание, что если для выборов Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены признаки предвыборной агитации, то признаков агитации по вопросам референдума в законодательстве нет. В законе установлено три основных метода агитации:

- посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий, иных мероприятий);
- выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- размещение агитационного материала на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

Разрешены иные, не запрещенные законом, методы. Следует отметить важные моменты.

При проведении агитации по вопросам референдума не допускаются призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, пропаганда войны, возбуждение социальной, расовой, национальной, религиозной ненависти и вражды.

Запрещается осуществление подкупа участников референдума. Запрещается проводить агитацию по проведению референдума и распространять любые агитационные материалы федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Федерации, органам местного самоуправления, лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от форм собственности, за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения.

2. Проведение референдума: регистрация инициативной группы референдума; назначение референдума; формирование комиссий референдума; организация референдума; голосование на референдуме.

3. Реализация принятого на референдуме решения: вступление в силу решения, принятого на референдуме; принятие правового акта органами власти, если в соответствии с принятым на референдуме решением принятие такого акта обязательно.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте понятие избирательное право и избирательный процесс.
2. Раскройте содержание принципов избирательного права и избирательного процесса.
3. Какие вопросы не могут быть вынесены на референдум Российской Федерации?
4. Какие вопросы не могут быть вынесены на референдум субъекта Федерации?
5. В чем заключается юридическая ответственность за нарушение избирательного права?
6. На выборах в Государственную Думу Российской Федерации партия «За все хорошее» набрала 15 % голосов. Какое количество мандатов получит партия в Государственной Думе?

7. Политическая партия «За все хорошее» создана в 2013 г. В декабре 2013 г. участвовала в выборах в представительный орган субъекта Федерации, набрав 0,01 % голосов. Удрученные таким результатом, члены партии перестали участвовать в выборах, но партию не ликвидировали. В 2021 г. руководство партии вспомнило о ее существовании и предприняло попытку поучаствовать в выборах в Государственную Думу. Обратившись в ЦИК, руководство узнало, что партия ликвидирована.

Законна ли ликвидация партии?

В каких случаях политическая партия может быть ликвидирована?

8. Гражданин Самохвалов С. является кандидатом по одномандатному округу на выборах в Государственную Думу. Его сын Самохвалов Е. является сотрудником полиции. В свободное от работы время он помогает своему отцу в предвыборной агитации (сопровождает его на встречах с избирателями, возит его на своей машине, распечатывает на своей работе агитационные листовки, привлекает своих подчиненных к распространению листовок).

Законно ли поведение Самохвалова Е.?

Что является использованием преимуществ должностного или служебного положения?

9. Зиновьев обжаловал в суд действия окружной избирательной комиссии избирательного округа по выборам депутата Законодательного Собрания субъекта Федерации, которой ему отказано в размещении в избирательном бюллетене сведений о том, что он является инвалидом I группы, ветераном войны в Афганистане, бывшим командиром разведгруппы спецназа, участником спецопераций по обезвреживанию террористов и освобождению заложников, а также писателем.

Решите данный спор.

Какие данные должны содержаться в избирательном бюллетене?

10. На крыльце школы, где во время выборов Президента будет размещен избирательный участок, установили агитационный стенд с материалами одного кандидата. Гражданка Евсеева написала жалобу в избирательную комиссию по причине нахождения стенда и в «день тишины» (за сутки до голосования). Избирательная комиссия ответила, что согласно ст. 50 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), стабильно размещенные на объектах, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

Такой ответ не устроил гражданку Евсееву, и она обратилась в суд.

Какое решение должен принять суд?

Тестирование

1. Гражданин России может быть избран депутатом представительного органа муниципального образования:

- а) с 16 лет;
- б) с 18 лет;
- в) с 21 года;
- г) устанавливается законом субъекта Федерации.

2. Срок, на который избираются органы государственной власти субъектов Федерации:

- а) от 2 до 5 лет;
- б) от 3 до 6 лет;
- в) до 5 лет;
- г) ограничения отсутствуют.

3. На референдум Российской Федерации не может быть вынесен вопрос:

- а) Проект новой Конституции РФ;
- б) об изменении пенсионного возраста;
- в) о сохранении отсрочек от призыва на военную службу.

4. Референдум Российской Федерации назначает:

- а) Президент РФ;
- б) Конституционный Суд РФ;
- в) Федеральное Собрание;
- г) Правительство РФ.

5. Наблюдателем на референдуме Российской Федерации не может быть:

- а) директор школы;
- б) сотрудник следственного комитета;
- в) судья;
- г) сотрудник Центрального банка.

6. Наблюдатель на референдуме Российской Федерации вправе:

- а) выдавать участникам референдума бюллетени;
- б) заполнять за участника референдума, в том числе по его просьбе, бюллетень;
- в) присутствовать при голосовании вне помещения для голосования;
- г) проводить агитацию среди участников референдума.

7. Наблюдатель на референдуме Российской Федерации не вправе:

- а) знакомиться со списком участников референдума;
- б) наблюдать за выдачей бюллетеней участникам референдума;

в) носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества;

г) выдавать участникам референдума бюллетени.

8. Округ референдума Российской Федерации включает в себя:

а) всю территорию Российской Федерации;

б) всю территорию России, за исключением Калининградской области;

в) всю территорию России, посольства и консульства Российской Федерации;

г) территорию всех субъектов Федерации.

9. Количество округов на референдуме Российской Федерации:

а) 1 округ;

б) 85 округов;

в) 225 округов;

г) 450 округов.

10. За сколько времени до дня голосования запрещается опубликование (обнародование) прогнозов результатов референдума:

а) за сутки;

б) за 24 часа;

в) за пять дней;

г) не запрещается.

11. Кому запрещается проводить агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

а) студентам;

б) сотрудникам кредитных организаций;

в) религиозным объединениям;

г) спортивным командам.

12. В какое время должно проводиться голосование на референдуме Российской Федерации:

а) с 8 до 20 часов по московскому времени;

б) с 8 до 20 часов по местному времени;

в) с 9 до 21 часа по местному времени;

г) отдельно устанавливается для каждого референдума.

13. Центральная избирательная комиссия признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняли участие более:

а) половины граждан России, достигших 18 лет;

б) половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума;

в) 30 % участников референдума, внесенных в списки участников референдума;

г) минимальный порог явки отсутствует.

14. Решение на референдуме считается принятым, если за него проголосовало:

- а) большинство проголосовавших;
- б) более половины участников референдума;
- в) 50 млн голосовавших;
- г) отдельно устанавливается для каждого референдума.

15. Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено:

- а) Указом Президента РФ;
- б) федеральным конституционным законом;
- в) федеральным законом;
- г) путем принятия решения на новом референдуме.

Глава 7. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

7.1. Президент Российской Федерации

Главенствующую роль в государственной системе играет Президент. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объём его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, её эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Президент должен обеспечить положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции.

Статус Президента определяется в четвёртой главе Конституции.

Президент является главой государства, гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он принимает меры по охране суверенитета России, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти. Также Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики; является Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами; решает вопросы гражданства России, награждает государственными наградами, осуществляет помилование.

В соответствии с Конституцией права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления. Особую роль в этой сфере Конституция отводит Президенту. Слова об обязанности защищать Конституцию, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу есть в тексте присяги Президента, которую он приносит народу при вступлении в должность.

Необходимым условием соблюдения прав и свобод человека и гражданина является положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции. Обеспечить такое положение в государстве должен Президент. Для этого Конституцией ему предоставлены особые полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Защищая права и свободы человека и гражданина, Президент опирается на всю систему органов государственной власти. Функции гаранта прав и свобод человека и гражданина требуют от Президента постоянной заботы об эффективности исполнительной, законодательной и судебной властей, разумеется, без вторжения в сферу их компетенции.

Президент участвует в нормотворчестве, управляет, разрешает споры, осуществляет функции конституционного контроля. Реализуя полномочия по защите прав и свобод, глава государства взаимодействует с Правительством, федеральными судами, прокуратурой, правоохранительными органами, общественными объединениями.

Конституционные полномочия гаранта прав и свобод человека и гражданина Президент реализует, используя своё право законодательной инициативы. Он также издаёт указы по защите правового положения личности в целом и отдельных групп населения, а также по обеспечению граждан всей полнотой личных, политических и социально-экономических прав.

Власть Президента ограничивается пределами Конституции. Общие рамки полномочий Президента определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Защита независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности страны, предотвращение военной агрессии против России, обеспечение условий для мирного, демократического развития государства относится к сфере национальных интересов.

Президент является гарантом суверенитета страны. Он определяет основные направления государственной военной политики, утверждает концепцию национальной безопасности и военную доктрину, руководит Вооружёнными Силами, органами и силами обеспечения национальной безопасности, ведёт переговоры и подписывает международные договоры в области обеспечения суверенитета России.

Президент санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности. Президент формирует, реорганизует и упраздняет подчинённые ему органы и силы обеспечения национальной безопасности. В случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии против России Президент вводит военное положение, вводит в действие нормативные правовые акты военного времени, формирует органы исполнительной власти на период военного положения, отдаёт приказ Верховного Главнокомандующего на ведение военных действий.

Активная координирующая роль Президента находит воплощение как в системе сдержек и противовесов, обеспечивающих баланс полномочий органов государственной власти федерального уровня, так и в отношениях между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации.

Только перед Президентом ставится задача охранять государственные устои в целом, суверенитет и государственную целостность. Только при этих условиях все иные органы власти и должностные лица могут осуществлять свои полномочия в нормальном конституционном режиме.

В порядке, предусмотренном Конституцией, Президент реализует своё право законодательной инициативы, а также право на подписание либо отклонение федеральных законов. Этим обеспечивается эффективность участия Президента в законотворческом процессе. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории страны. Президент обеспечивает единство системы исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Если Правительство принимает постановления и распоряжения, противоречащие Конституции, то Президент вправе отменять эти решения.

Конституционные полномочия Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти связаны с выдвижением кандидатур на замещение государственных должностей, назначение на которые производится парламентом. Президент представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного и Верховного Суда, а также для консультаций перед его назначением Главой государства кандидатуру Генерального прокурора. Президент представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального Банка, а также ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности.

Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это происходит в первую очередь, если эти акты противоречат Конституции страны, федеральным законам, международным обязательствам России или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Для разрешения разногласий между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов федерации, а также между органами государственной власти субъектов федерации Президент вправе использовать согласительные процедуры. Если согласованное решение не найдено, Президент может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Конституционные полномочия Президента РФ по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства вытекают из статуса Президента как главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Правовые рамки этой прерогативы Президента обусловлены тем, что основные направления государственной политики должны соответствовать Конституции и федеральным законам.

При этом по Конституции Президент РФ определяет не весь комплекс ближайших, среднесрочных и долгосрочных целей и задач в сфере внутренней политики, но лишь её основные направления. Реализуют их как непосредственно Президент РФ, так и федеральные органы государственной власти в рамках своей компетенции.

Императивность действий Президента в проведении внутренней и внешней политики наиболее полно проявляется в его взаимоотношениях с Правительством РФ. Президент наделён полномочиями по определению состава и порядка деятельности Правительства РФ. Будучи главой государства, Верховным Главнокомандующим и председателем Совета Безопасности, Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства, давать соответствующие поручения Правительству и федеральным органам исполнительной власти, ведающим вопросами обороны, безопасности, внутренних и иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Более сложна и многопланова взаимосвязь основных положений внутренней политики, определяемых Президентом, применительно к Федеральному Собранию. Как и Правительство, парламент играет активную роль в определении основных направлений внутренней и внешней политики: он принимает федеральные законы, постановления палат, заявления, декларации. Принципиальные позиции главы государства по вопросам государственной политики находят своё выражение в заключениях на проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также в письмах об отклонении федеральных законов. Президент может отклонить принятый палатами Федерального Собрания федеральный закон. Для преодоления «вето» Президента палатам необходимо проголосовать за закон ещё раз, но квалифицированным большинством.

В рамках имеющихся в его распоряжении конституционно-правовых полномочий Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики также через нормотворческую и организационно-распорядительную деятельность – путём издания указов и распоряжений. Позицию главы государства по основным положениям государственной политики определяет базовый документ – Послание Президента Федеральному Собранию. Необходимость ежегодного обращения Президента к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях государственной политики предусмотрена Конституцией.

Начиная с 1994 г. Президент ежегодно выступает перед членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы с изложением своей оценки ситуации в различных сферах общественной жизни, формулирует своё видение основных направлений политики государства.

Обозначенные в Послании приоритеты – важные ориентиры для Федерального Собрания и Правительства. Заявленные главой государства позиции по вопросам внутренней политики учитываются как парламентом, так и Правительством при составлении планов законопроектных работ, определении позиций депутатов по законопроектам. Сформулированные в Послании Президента оценки и приоритеты оказывают серьёзное влияние на формирование общественного мнения по ключевым направлениям внутренней политики. По сложившейся практике основные направления внутренней политики Президент формулирует не только в указах и посланиях, но и в иных публичных выступлениях.

Для содействия Президенту в реализации его конституционных полномочий по определению внутренней и внешней политики государства учрежден Государственный Совет, который возглавляется Президентом и состав которого им же утверждается. Статус Государственного Совета определяется Федеральным законом «О Государственном Совете Российской Федерации».

Президенту РФ даны широкие права по проведению внешнеполитического курса страны. Президент представляет Россию в международных отношениях, проводит переговоры, подписывает ратификационные грамоты. Конституционные полномочия главы государства во внешнеполитической области практически реализуются в формате различных текущих мероприятий. В первую очередь речь идёт о переговорах с главами иностранных государств во время их визитов в Россию или зарубежных поездок Президента.

Президент назначает и отзывает дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях. Этим назначениям предшествуют консультации с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. Президент подписывает международные договоры.

И в дореволюционной России, и в советский период традиционно глава государства был Верховным Главнокомандующим Вооружёнными Силами. В современной России Президент также обладает полномочиями по руководству Вооружёнными Силами. В мирное время глава государства осуществляет общее политическое руководство Вооружёнными Силами, а в военное время руководит обороной государства и его Вооружёнными Силами по отражению агрессии. Полномочия Президента РФ как Верховного Главнокомандующего изложены в Федеральном законе «Об обороне» (ст. 4 и 13).

Осуществляя политическое руководство Вооружёнными Силами, Президент в качестве Верховного Главнокомандующего утверждает Военную доктрину России, концепцию и планы строительства Вооружённых Сил, мобилизационный план Вооружённых Сил, мобилизационные планы экономики, план гражданской обороны и другие акты в сфере военного строительства. Глава государства утверждает также общевойсковые уставы, положения о Министерстве обороны и Генеральном штабе. Министр обороны и начальник Генерального штаба подчинены Президенту непосредственно. Президент ежегодно издаёт указы о призыве на военную службу, об увольнении в запас лиц определённых возрастов, отслуживших в армии, подписывает международные договоры о совместной обороне и военном сотрудничестве.

Конституция наделяет Президента исключительным правом введения военного положения. Правовой режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении». Утверждение указа Президента о введении военного положения отнесено Конституцией к ведению Совета Федерации. Если Совет Федерации не утвердит такой указ Президента, то его действие прекращается со следующего дня после принятия такого решения Советом Федерации. Во исполнение международных обязательств России о введении военного положения Президент уведомляет Генерального секретаря ООН.

Полномочия Президента в области гражданства конкретизированы законом о гражданстве Российской Федерации. Президент обеспечивает проведение единой государственной политики в области гражданства. Её основу составляет законодательство в этой области и практическая деятельность государственных органов, ведающих делами о гражданстве. Президент принимает решения по вопросам приёма в гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства, восстановления в гражданстве, разрешения на выход из российского гражданства.

Президент образует Комиссию по вопросам гражданства из представителей федеральных органов государственной власти, учёных и общественных деятелей. Комиссия на общественных началах осуществляет информационное и аналитическое обеспечение деятельности Президента по реализации возложенных на него Конституцией полномочий

по вопросам гражданства России и предоставления политического убежища. Кроме того, Комиссия готовит предложения по совершенствованию законодательства и проведению единой государственной политики в этой области. По Закону Комиссия предварительно рассматривает ходатайства, поступившие на имя Президента, готовит предложения и проекты указов, которые представляются Президенту. Комиссия работает на общественных началах.

Порядок предоставления политического убежища определен Положением о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, утверждённым Указом Президента РФ от 21 июля 1997 г. Политическое убежище может быть предоставлено лицам, ищущим убежище или защиту от преследования в стране своей гражданской принадлежности за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противостоят демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Статья 50 Конституции РФ устанавливает право каждого осуждённого за преступление просить о помиловании. Согласно ст. 89 Конституции РФ, осуществление помилования является исключительным полномочием Президента РФ.

В соответствии с Положением о порядке рассмотрения ходатайств о помиловании в РФ, утверждённым Указом Президента РФ от 14 декабря 2020 г. № 787 «О некоторых вопросах деятельности комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации», в России помилование применяется в отношении лиц: осуждённых судами в России к наказаниям, предусмотренным уголовным законом, и отбывающих наказание на территории России; осуждённых судами иностранного государства, отбывающих наказание на территории России в соответствии с международными договорами России или на условиях взаимности; освобождённых условно-досрочно, в течение оставшейся неотбытой части наказания; условно осуждённых, а также лиц, которым суды России отсрочили отбывание наказания; отбывших назначенное судами наказание и имеющих неснятую или непогашенную судимость.

Этим же Положением установлена процедура предварительного рассмотрения ходатайств о помиловании комиссиями по вопросам помилования на территориях субъектов Федерации.

Помилование осуществляется путём издания указа Президента РФ о помиловании на основании соответствующего ходатайства осуждённого или лица, отбывшего назначенное судом наказание и имеющего неснятую или непогашенную судимость.

Консультативно-методическое обеспечение деятельности комиссий по вопросам помилования на территориях субъектов Федерации осуществляет Управление Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан.

7.2. Государственный Совет Российской Федерации

Государственный Совет является конституционным государственным органом, формируемым Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Правовой основой деятельности Государственного Совета служит Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

Государственный Совет в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики России, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития России, субъектов Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан России.

Основными задачами Государственного Совета являются:

1) содействие Президенту РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

2) подготовка предложений Президенту РФ по вопросам, связанным с определением приоритетных направлений и целей социально-экономического развития государства, основных направлений регионального и муниципального развития, а также формирование механизмов эффективного осуществления такого развития и содействие их реализации, в том числе на созданных в соответствии с федеральным законом федеральных территориях;

3) подготовка предложений Президенту РФ по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований;

4) подготовка предложений Президенту РФ по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации), глав муниципальных образований (глав местных администраций);

5) содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Федерации;

6) рассмотрение по предложению Президента РФ проектов федеральных законов и указов Президента РФ, имеющих общегосударственное значение;

7) обсуждение основных параметров проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также информации Правительства РФ о ходе исполнения федерального бюджета и о реализации национальных целей развития России;

8) обсуждение основных вопросов кадровой политики в России.

Президент РФ может возложить на Государственный Совет иные задачи, имеющие важное государственное значение.

Для решения своих основных задач Государственный Совет осуществляет следующие функции:

1) рассматривает вопросы, касающиеся взаимодействия органов публичной власти, обсуждает основные направления внутренней и внешней политики России и приоритетные направления социально-экономического развития государства, в том числе основные направления регионального и муниципального развития;

2) рассматривает вопросы, касающиеся согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного

самоуправления, в том числе по вопросам передачи полномочий между названными органами, в целях достижения согласованного их решения;

3) анализирует практики государственного и муниципального управления, разрабатывает предложения по их совершенствованию;

4) участвует в определении, согласовании и утверждении критериев и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления;

5) обеспечивает мониторинг планируемых субъектами Федерации и достигнутых ими за отчетный период значений (уровней) показателей деятельности, представляет соответствующий доклад Президенту РФ;

6) участвует в разработке и определении мер поощрения субъектов Федерации и муниципальных образований в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения ими наилучших значений (уровней) показателей деятельности;

7) осуществляет иные функции в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента РФ.

В состав Государственного Совета входят председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета.

Председатель Государственного Совета и члены Государственного Совета участвуют в его деятельности на общественных началах.

Членами Государственного Совета являются по должности Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания, Руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации).

По решению Президента РФ в состав Государственного Совета могут быть включены представители политических партий, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания, представители местного самоуправления. По решению Президента РФ в состав Государственного Совета также могут быть включены иные лица.

По итогам заседаний Государственного Совета оформляются решения, которые подписываются председателем Государственного совета.

В случае принятия Государственным Советом решения о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального

закона или внесения в них изменений, внесения поправок в проект федерального конституционного закона или федерального закона проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу.

В случае принятия Государственным Советом решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования России или внесения изменений в такие документы соответствующая рекомендация направляется в Правительство РФ.

7.3. Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации

Федеральное Собрание наряду с Президентом РФ, Правительством РФ и судами Российской Федерации осуществляет государственную власть. Конституционный принцип разделения властей реализуется, в частности, при помощи ст. 94 Конституции РФ, где указано, что Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Представительным органом Федеральное Собрание является потому, что оно представляет интересы и воли всего многонационального народа Российской Федерации. Представительство обеспечивается демократическими выборами в данный орган власти.

Федеральное Собрание является законодательным органом, поскольку только Федеральное Собрание обладает исключительным правом принятия федеральных законов и федеральных конституционных законов. Путем принятия законов парламент осуществляет регулирование общественной жизни в различных сферах жизнедеятельности общества.

В соответствии с ч. 1 ст. 95 Конституции РФ Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Данная структура обусловлена федеративным устройством России. Это необходимо для реализации баланса интересов как субъектов федерации, так и самой федерации.

Государственная Дума представляет все население России вне зависимости от места проживания того или иного человека, а Совет Федерации состоит из сенаторов, представляющих все субъекты Федерации.

Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации.

В соответствии с ч. 2 ст. 96 Конституции РФ порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами. Порядок формирования Совета Федерации установлен Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Порядок формирования Государственной Думы устанавливается ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Согласно ч. 2 ст. 95 Конституции РФ, Совет Федерации состоит из сенаторов. В Совет Федерации входят:

- по два представителя от каждого субъекта Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти – на срок полномочий соответствующего органа;

- 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;

- не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Общее число сенаторов определяется исходя из числа представителей от субъектов Федерации, перечисленных в ст. 65 Конституции РФ, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов, указанных в пунктах «б» и «в» ч. 2 ст. 95 Конституции РФ.

Максимально возможное количество сенаторов составляет 201 сенатор. Фактическое количество сенаторов на сегодняшний день – 170 сенаторов.

В соответствии с Конституцией РФ в Государственную Думу избирается 450 депутатов. 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат). 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Число голосов избирателей, поданных за федеральный список

кандидатов, определяется как сумма голосов избирателей, поданных за соответствующий федеральный список кандидатов в каждом субъекте Федерации и за пределами территории России.

Согласно ч. 2 ст. 44 Регламента Государственной Думы, заседание Государственной Думы правомочно, если на нем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Следовательно, если число избранных депутатов окажется менее 226, палата не будет правомочной.

Сенатор Российской Федерации – представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Федерации путем ротации (периодического обновления части депутатов) – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа.

Сенатором может быть гражданин России, достигший 30 лет, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства. Сенаторам, в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

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.

Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин России, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства. Депутатам Государственной Думы в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России.

Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Одно и то же лицо не может одновременно являться сенатором и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Государственная Дума избирается сроком на пять лет. На сегодняшний день действует Государственная дума VIII созыва.

Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент РФ может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока. К ведению Совета Федерации относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Федерации;
- б) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России;
- д) назначение выборов Президента РФ;
- е) отрешение Президента РФ от должности; лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий;
- ж) 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;
- з) проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, заместителей Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Федерации;
- и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

к) 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;

л) 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;

м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в России.

По вышеперечисленным вопросам Совет Федерации принимает постановления, которые одобряются большинством голосов от общего числа сенаторов.

К ведению Государственной Думы относятся:

а) утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;

а.1) утверждение по представлению Председателя Правительства РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в п. «д. 1» ст. 83 Конституции РФ;

б) решение вопроса о доверии Правительству РФ;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ;

г.1) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;

д) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин России, постоянно проживающий в России, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности или против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

По вышеперечисленным вопросам Государственная Дума принимает постановления, которые принимаются большинством голосов от общего числа депутатов.

Главным предназначением Федерального Собрания РФ следует считать принятие законов.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, сенаторам, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Законы принимаются в трёх чтениях.

Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты, либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации.

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
- б) федеральных налогов и сборов;
- в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
- г) ратификации и денонсации международных договоров России;
- д) статуса и защиты государственной границы России;
- е) войны и мира.

В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен не менее трех четвертей голосов от общего числа сенаторов и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом РФ и обнародованию.

Ситуации роспуска Государственной Думы предусматриваются Конституцией РФ. Совет Федерации не может быть распущен.

Роспуск парламента – это конституционное средство разрешения политического кризиса, вызванного конфликтом между законодательной и исполнительной властью или невозможностью в течение длительного времени сформировать правительство, пользующееся поддержкой парламентского большинства.

Государственная Дума может быть распущена в следующих случаях:

- после трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ. В этом случае Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы;

– после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных в соответствии с ч. 2 ст. 112 Конституции РФ кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, указанных в п. «д.1» ст. 83 Конституции РФ) остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы;

– после выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу и назначает новые выборы;

– после того как 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.

Также в Конституции РФ устанавливается запрет на роспуск Государственной Думы в следующих случаях:

– Государственная Дума не может быть распущена в течение года после ее избрания;

– Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации;

– Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории РФ военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

7.4. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти

Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ, Правительство (в его составе Председатель, его заместители, федеральные министры) осуществляет исполнительную власть Российской Федерации под общим руководством Президента РФ. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти.

Основные полномочия Правительства РФ названы в ст. 114 Конституции 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 Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- обеспечивает проведение в Российской Федерации 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 России;

- 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.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты Правительства РФ по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Выполняя свои задачи, Правительство РФ действует не изолированно от других органов государственной власти, а в тесном контакте с Президентом РФ, который, в частности, вправе присутствовать и председательствовать на его заседаниях, указы которого Правительство РФ обязано исполнять; оно взаимодействует с Федеральным Собранием, в палатах которого имеет свое представительство; имеет своего полномочного представителя в Конституционном Суде РФ и Верховном Суде РФ; имеет трех своих представителей в Национальном финансовом совете при Центральном банке.

Состав Правительства. Основы организации и деятельности Правительства РФ регулируются гл. 6 Конституции РФ, а более детально – Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», иными законами, указами Президента РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается после каждых выборов Президента РФ его указом. В настоящее время действует Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Он определяет состав Правительства и формы руководства его деятельностью. Пятью федеральными министерствами, которым подведомственны различные

федеральные службы и федеральные агентства, непосредственно руководит Президент РФ. Кроме того, он непосредственно руководит несколькими федеральными службами (ФСБ России, СВР России, Росгвардия, Росфинмониторинг и др.). В отношении этих органов Правительство РФ осуществляет координирующую роль. Правительство руководит остальными министерствами (здравоохранения, культуры, науки и высшего образования, финансов, сельского хозяйства и др.) с входящими и подведомственными им федеральными службами и агентствами, а также службами и агентствами, подведомственными непосредственно Правительству РФ (ФАС России, Росреестр, Роспотребнадзор, Рособrnнадзор, Ростуризм и др.).

Общие задачи и характер деятельности министерств, служб и агентств определены положениями о них, утвержденными указами Президента РФ (если эти министерства подчиняются ему), в других случаях – постановлениями Правительства.

Все члены Правительства РФ назначаются на свои должности указами Президента РФ, но по различной предшествующей их назначению процедуре.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума после рассмотрения кандидатуру может утвердить либо отклонить кандидатуру будущего Председателя Правительства РФ. Если Государственная Дума три раза отклоняет представленную Президентом РФ кандидатуру, то Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ самостоятельно и при этом вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, возглавляющие министерства, подведомственные Правительству РФ, назначаются Президентом РФ, после того как их кандидатуры будут внесены Председателем Правительства РФ на утверждение в Государственную Думу и впоследствии утверждены. При этом Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

Федеральные министры, возглавляющие министерства, подведомственные Президенту РФ, назначаются Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации.

Председатель Правительства РФ представляет Правительство внутри страны и в международных отношениях, организует и направляет

работу Правительства, первый заместитель и заместители координируют работу нескольких министерств, близких по профилю. Распределение между ними обязанностей устанавливает Председатель Правительства РФ.

Федеральные министры участвуют в подготовке решений Правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Заседания Правительства РФ проводятся не реже одного раза в месяц. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры участвуют в заседаниях Правительства РФ лично.

Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства РФ.

Прекращение полномочий Правительства РФ и министров. Существуют различные основания прекращения полномочий Правительства, в том числе:

1) оно слагает полномочия перед вновь избранным Президентом РФ в день вступления его в должность. Президент РФ может сохранить прежний персональный состав Правительства, и при этом юридически создается новое Правительство РФ с применением указанных выше процедур;

2) Правительство уходит в отставку по своей инициативе, о чем объявляет Председатель Правительства РФ;

3) Президент РФ принимает решение об отставке Правительства РФ, его увольнении по собственному желанию;

4) Правительство РФ отправляется в отставку Президентом РФ в результате двойного вотума недоверия или однократного отказа в доверии путем голосования в Государственной Думе.

Во всех случаях прекращения полномочий Правительства РФ оно по поручению Президента РФ продолжает действовать до создания нового Правительства РФ.

За свою деятельность Правительство РФ несет ответственность. Она имеет, прежде всего, политический характер, что выражается в возможности отправить Правительство в отставку без какой-либо причины.

Политическую ответственность Правительство РФ несет перед Президентом РФ и перед парламентом (перед Государственной Думой, но не перед Советом Федерации). Ответственность перед Президентом РФ

имеет абсолютный характер. Он вправе отправить Правительство в отставку в любой момент по своему усмотрению. Ответственность Правительства перед парламентом имеет ограниченный характер. Государственная Дума не может отправить Правительство в отставку даже при двух вотумах недоверия. Это прерогатива Президента (он может отправить Правительство в отставку, а может распустить Думу).

Все министры несут ответственность перед Президентом РФ. Президент РФ имеет право отправить в отставку любого члена Правительства. Председатель Правительства уволить члена Правительства не вправе.

7.5. Органы судебной власти

Согласно ст.10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Судебная власть – это самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, созданная для разрешения на основе закона социальных конфликтов между государством и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами; контроля за конституционностью законов; защиты прав граждан в их взаимоотношениях с органами исполнительной власти и их должностными лицами; контроля за соблюдением прав граждан при расследовании преступлений и проведении оперативно-розыскной деятельности; установления наиболее значимых юридических фактов».

Основным специальным правовым актом, регулирующим деятельность судов общей юрисдикции, является Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Согласно ст. 1 указанного Закона, систему судов общей юрисдикции составляют федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов Федерации (мировые судьи).. Так, к федеральным судам общей юрисдикции относятся:

1. Кассационные суды общей юрисдикции.
2. Апелляционные суды общей юрисдикции.
3. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суд автономных округов.
4. Районные суды, городские суды, межрайонные суды.

Полномочия, порядок образования и деятельности военных судов, которые также относятся к судам общей юрисдикции, устанавливаются федеральным конституционным законом.

Полномочия, порядок образования и деятельности специализированных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

К судам общей юрисдикции субъектов Федерации относятся мировые судьи.

Задачи функции судов общей юрисдикции:

- защита нарушенных или оспариваемых прав;
- защита и охрана прав и свобод человека и гражданина;
- деятельность по укреплению законности и правопорядка в обществе;
- деятельность по предупреждению преступлений и административных правонарушений;
- деятельность по защите основ конституционного строя;
- деятельность по защите целостности и безопасности России;
- деятельность по осуществлению правосудия;
- деятельность по контролю за законностью и обоснованностью действий и решений государственных органов и должностных лиц;
- деятельность по изучению и обобщению судебной практики;
- деятельность по ведению и анализу судебной статистики;
- деятельность по разъяснению законодательства;
- деятельность по разработке предложений по совершенствованию законодательства России.

Исходя из задач, возложенных на суды общей юрисдикции, можно сделать вывод о том, что суды общей юрисдикции являются системообразующим звеном судебной системы. Именно они разрешают больший спектр споров, возникающих в процессе общественного взаимодействия.

Военные суды – составная часть судебной системы. Они относятся к федеральным судам общей юрисдикции и осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Особенности военных судов:

- создаются по территориальному принципу по месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;
- имеют свою, специальную подсудность;
- производство в военных судах ведется только на русском языке.

Военным судам подсудны дела в отношении определенных категорий лиц:

- военнослужащие – лица, проходящие военную службу по призыву или добровольно (по контракту) в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах (МВД, ФСБ, СВР, МЧС и др.) и имеющие воинские звания;

- граждане, проходящие военные сборы.

В отношении указанных категорий лиц военные суды рассматривают следующие категории дел: гражданские и административные дела о защите нарушенных и/или оспариваемых их прав, свобод и охраняемых законом интересов от действий/бездействий органов военного управления, военных должностных лиц и принятых ими решений; дела о преступлениях, в совершении которых обвиняются указанные лица; дела об административных правонарушениях, совершенных этими лицами.

В систему военных судов входят кассационный военный суд, апелляционный военный суд, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

В соответствии с законом о судебной системе (ст. 4) и законом об арбитражных судах (ст. 1) арбитражные суды являются федеральными судами и входят в судебную систему. Они осуществляют судебную власть при разрешении экономических споров, возникающих из гражданских, административных и иных правоотношений. Из этого можно сделать вывод, что арбитражные суды являются автономной ветвью (подсистемой) федеральных судов.

В соответствии со ст. 3 федерального конституционного закона об арбитражных судах система арбитражных судов включает:

1. Арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды).
2. Арбитражные апелляционные суды.
3. Арбитражные суды первой инстанции в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах (арбитражные суды субъектов Федерации).
4. Специализированные арбитражные суды.

К основным задачам арбитражных судов в Российской Федерации, согласно ст. 5 ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», относятся:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций (далее – организации) и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

– содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно ст. 126 Конституции РФ, Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Верховный Суд РФ состоит из 170 судей Верховного Суда РФ.

Верховный Суд РФ действует в следующем составе:

- 1) Пленум Верховного Суда РФ;
- 2) Президиум Верховного Суда РФ;
- 3) Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ – в качестве судебной коллегии Верховного Суда РФ;
- 4) Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;
- 5) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ;
- 6) Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ;
- 7) Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ;
- 8) Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ;
- 9) Дисциплинарная коллегия Верховного Суда РФ – в качестве судебной коллегии Верховного Суда РФ.

Кроме того, действуют аппарат Верховного Суда РФ и Научно-консультативный совет при Верховном Суде.

Также существует Судебный департамент при Верховном Суде РФ – ведомство для обеспечения деятельности нижестоящих судов общей юрисдикции, подчиняющееся Председателю ВС России и Совету судей России.

Судебный департамент создан Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и в соответствии со ст. 31 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Цель создания Судебного департамента – реализация конституционных принципов разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, самостоятельности и независимости органов судебной власти.

Создание Судебного департамента в качестве принципиально нового механизма организационного обеспечения судебной деятельности, направленного на утверждение судебной власти как независимой влиятельной силы, равной по своему значению и месту в обществе власти и законодательной, и исполнительной, явилось реализацией Концепции судебной реформы в России (одобрена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1), а также конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, закреплённого ст. 10 Конституции РФ.

Полномочия Верховного Суда РФ, порядок его образования (т. е. порядок назначения судей) и деятельности установлены Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» (1996 г.), Федеральным конституционным законом «О Верховном Суде Российской Федерации», а также Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (2002 г.).

К полномочиям Верховного Суда РФ относятся:

- Судебное рассмотрение дел (споров) на уровне суда первой, апелляционной, кассационной и (или) надзорной инстанции.
- Решение организационных вопросов внутри системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также на уровне подконтрольных (подведомственных) органов и организаций.
- Обобщение судебной практики, подготовка обзоров судебной и правоприменительной практики, а также издание актов разъяснительного характера для единообразного применения законов в системе российских судов и на территории России в целом.

Конституционный Суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России. Конституционный Суд РФ состоит из 11 судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя.

Согласно ст. 125 Конституции РФ, к сфере деятельности Конституционного Суда РФ относятся следующие полномочия:

1. Разрешение дел о соответствии Конституции РФ:

- а) федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ;

б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Федерации и совместному ведению органов государственной власти Федерации и органов государственной власти субъектов Федерации;

в) договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Федерации;

г) не вступивших в силу международных договоров России.

2. Разрешение споров о компетенции:

а) между федеральными органами государственной власти;

б) между органами федеральными государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

в) между высшими государственными органами субъектов Федерации.

3. В установленном порядке проверка:

а) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан – конституционность законов и иных нормативных актов, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты;

б) по запросам судов – конституционность законов и иных нормативных актов, подлежащих применению в конкретном деле.

4. По запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов РФ дает толкование Конституции РФ.

5. По запросу Президента РФ проверка конституционности проектов законов РФ о поправке к Конституции РФ, проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также принятых в порядке, предусмотренном ч. 2 и 3 ст. 107 и ч. 2 ст. 108 Конституции РФ, законов до их подписания Президентом РФ.

6. В порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешение вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также 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 России.

7. По запросу Президента РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом, проверка конституционности законов субъекта Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

8. Заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ либо Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

9. По запросам Президента РФ, Верховного Суда РФ проверка конституционности вопроса, выносимого на референдум Российской Федерации.

10. Право законодательной инициативы по вопросам своего ведения.

7.6. Органы прокуратуры

В системе государственной власти прокуратура Российской Федерации занимает особое положение и, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих наряду с другими функциями, прежде всего, надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Компетенция прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции РФ и законов распространяется на различные органы государственной власти, осуществляющие правоприменение. Компетенция прокуратуры распространяется также и на органы местного самоуправления, которые, согласно ст. 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления режима законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства Прокуратура РФ осуществляет: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов 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.

Законом о прокуратуре на нее также возложен надзор за исполнением законов:

- органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- судебными приставами;
- администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством, а также координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией.

Названные функции и направления деятельности определяют и основные параметры характеристики отношений прокуратуры с органами исполнительной власти. Особенно это касается ее отношений с иными правоохранительными, а также контролирующими органами.

Законом на прокуратуру возложены обязанности формировать ежегодный сводный план проведения органами контроля (надзора) плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также давать согласие или отказывать контролирующим органам в проведении внеплановых выездных проверок субъектов предпринимательской деятельности, осуществлять их учет и ежегодный мониторинг соблюдения законности.

Контролирующие органы обязаны представлять в прокуратуру материалы о правонарушениях, требующих прокурорского реагирования, в том числе для уголовного преследования лиц, совершивших преступления.

Правоохранительные органы при осуществлении предварительного расследования преступлений обязаны, согласно закону, рассматривать и выполнять указания прокурора. Уголовное дело, досудебное производство по которому завершилось составлением обвинительного заключения (обвинительного акта), представляется в суд прокурором, осуществляющим надзор по этому делу, или вышестоящим прокурором.

Надзорная компетенция прокуратуры не распространяется на деятельность Правительства РФ. Законом предусмотрено, что только в случае

установления несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам России Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ.

Конституция РФ не указала Генерального прокурора РФ в числе субъектов, полномочных обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии Конституции РФ федеральных законов, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Федерации, не вступивших в силу международных договоров России (ст. 125).

Согласно закону о прокуратуре, Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Генеральный прокурор РФ назначается на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания. Это обстоятельство имеет большое значение для характеристики взаимоотношений Генерального прокурора РФ и Президента РФ.

Взаимоотношения прокуратуры как федерального государственного органа, основное назначение которого состоит в надзоре за исполнением законов, и Федерального Собрания предопределяются тем, что парламент является представительным и законодательным органом. Государственная Дума принимает федеральные законы, которые являются основным содержанием такой разновидности прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов. Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению. В этом докладе предлагаются и меры законодательного характера, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений, проводится анализ действующего законодательства с точки зрения практики его применения, наличия противоречий и пробелов в законодательной регламентации.

Генеральный прокурор РФ или иные должностные лица прокуратуры регулярно информируют палаты парламента по различным вопросам законности и правопорядка. Органы прокуратуры по запросам и обращениям депутатов о фактах нарушения законов проводят проверку информации и принимают соответствующие меры реагирования.

7.7. Общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации

На основании ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В настоящее время вместо ранее действовавшего Федерального закона от 6 октября 1999 г. №-184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» поэтапно вступают в силу нормы нового Федерального закона от 21 декабря 2021 г. №-414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», нормы которого в полном объеме вступают в силу с 1 января 2023 г. (когда начнут действовать ч. 5 ст. 36 и гл. 7 и 8 этого закона)⁸².

Как сказано в ст. 1 указанного закона, «В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»⁸³.

Согласно этому законодательному акту, деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, осуществляется на основе следующих принципов:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории России;
- 3) государственная и территориальная целостность России;
- 4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;

⁸² Российская газета. 2021.27 декабря. №294 (8645), С. 18–24.

⁸³ Там же, С.18.

6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;

7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;

8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;

9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории России;

10) самостоятельность осуществления органами публичной власти своих полномочий;

11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;

12) обеспечение гласности деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;

13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц (ч. 1 ст. 2 Закона).

Органы, входящие в единую систему публичной власти в субъекте РФ, осуществляют взаимодействие в целях создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Федерации. Законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Федерации могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Федерации.

Как следует из ч. 2 ст. 4 указанного закона, в систему органов государственной власти субъекта Федерации входят: законодательный орган субъекта Федерации; высшее должностное лицо субъекта Федерации; иные органы государственной власти субъекта Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Федерации,

осуществляющих переданные для осуществления органами исполнительной власти субъекта Федерации полномочия Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъектов Федерации, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляющих полномочия субъектов Федерации по предметам совместного ведения (ст. 72), а также по предметам ведения субъектов Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, осуществления регионального государственного контроля (надзора) регионального государственного строительного надзора, регионального государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Федерации, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационными требованиями или иными требованиями (на основании законодательства о противодействии коррупции, о государственной службе и иных).

Перечень типовых государственных должностей субъектов Федерации утверждается Президентом РФ.

Законодательный орган субъекта Федерации является представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта Федерации, он также является постоянно действующим органом государственной власти субъекта Федерации.

Наименование законодательного органа субъекта Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций, при этом такое наименование не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти. На сегодняшний день в большинстве республик – Верховные Советы, в краях, областях и иных субъектах Федерации – Законодательные Собрания и Думы.

Установленное конституцией (уставом) субъекта Федерации число депутатов законодательного органа государственной власти должно составлять:

1) не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тысяч человек;

2) не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тысяч до 1 миллиона человек;

3) не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 миллиона до 2 миллионов человек;

4) не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 миллионов человек.

Основные полномочия законодательного органа субъекта Федерации закреплены в статье 8 Закона.

Согласно ст. 20 Закона, высшее должностное лицо субъекта Федерации наделено статусом органа публичной власти (единоначального), осуществляющего руководство исполнительной властью в субъекте Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации избирается гражданами России или депутатами законодательного органа субъекта Федерации на пять лет. Требования к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Федерации обозначены в ч. 3 ст. 77 Конституции РФ и в ч. 3 ст. 20 вышеуказанного закона.

Исходя из принципа единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта Федерации одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Федерации.

В систему исполнительных органов субъекта Федерации входит высшее должностное лицо этого субъекта Федерации, высший исполнительный орган и иные исполнительные органы субъекта Федерации. Система и структура исполнительных органов субъекта Федерации определяется высшим должностным лицом в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти. Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Федерации является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций может устанавливаться другое наименование.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Федерации.

Основные полномочия высшего исполнительного органа субъекта Федерации закреплены в ст. 33 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ.

Конституцией (уставом), законом субъекта Федерации могут создаваться иные государственные органы субъекта Федерации и учреждаться государственные должности субъекта Федерации, включая должности уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка в субъекте Федерации.

Обязательным государственным органом субъекта Федерации в соответствии со ст. 38 Закона является контрольно-счетный орган субъекта Федерации в качестве постоянно действующего государственного органа внешнего государственного финансового контроля, образуемого законодательным органом субъекта Федерации.

7.8. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

В общем виде самоуправление – один из видов управленческой деятельности. Сущность самоуправления – в сознательном воздействии на волю людей с целью направления их деятельности, в котором управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица.

Правовую основу местного самоуправления в настоящее время составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Конституция РФ содержит отдельную главу, посвященную местному самоуправлению (ст. 130–133). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в России, определяет государственные гарантии его осуществления.

В самой Конституции РФ нет отдельного полного понятия местного самоуправления. В статьях Конституции РФ содержатся лишь отдельные признаки определения понятия (ст. 12, 130, 131, 132). Согласно ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местное самоуправление в России – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории России: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации.

Структуру органов местного самоуправления составляют 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. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным.

Население муниципального образования, являясь особым субъектом местного самоуправления, осуществляет свою власть непосредственно через следующие формы: 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.

Местный референдум – форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан России, обладающих правом на участие в референдуме.

Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования: по инициативе, выдвинутой гражданами России, имеющими право на участие в местном референдуме; по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом; по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане России, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане России участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Законом субъекта Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанное изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Сход – форма непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, заменяющая представительный орган муниципального образования. В том муниципальном образовании, где созывается сход граждан, отсутствует представительный орган.

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, более 100 и не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования может проводиться сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте взаимоотношения Президента РФ и Правительства РФ. Подтвердите или опровергните следующие утверждения, ссылаясь на нормы федерального законодательства:

- Президент может приостановить действие актов Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, указам Президента;

- Президент может председательствовать на заседаниях Правительства только в условиях военного или чрезвычайного положения;

- освобождение от должности Председателя Правительства РФ влечет за собой отставку Правительства;

- Президент с согласия Совета Федерации и Государственной Думы может отправить Правительство в отставку;

- в случае если Президент не в состоянии выполнять свои обязанности, он может возложить их на любого члена правительства.

2. Чем отличается процедура назначения на должность министра обороны и министра финансов?

3. Чем отличается отставка Правительства РФ в случае выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ и в случае отказа Государственной Думы в доверии Правительству РФ?

4. Член Правительства РФ В.А. Сказочкин в свободное от работы время пишет детские рассказы. Издательство «Бармалей» предложило В.А. Сказочкину издать его произведения. При этом договор с издательством предусматривает выплату авторского гонорара за публикацию.

Может ли член правительства заключить такой договор?

С какими видами деятельности несовместима деятельность членов правительства?

5. Приведите примеры реализации полномочий Правительства РФ:

- в области социального обеспечения;
- в области защиты семьи и детства;
- в области здравоохранения;
- в области трудовых отношений;
- в области экономики;
- в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики;
- в области взаимодействия с институтами гражданского общества;
- в области науки, образования и культуры;
- в области охраны окружающей среды и природопользования;
- в области обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью.

Тестирование

1. Президентом РФ может быть избран гражданин России не моложе:

- а) 18 лет; б) 30 лет; в) 35 лет; г) 40 лет.

2. Сколько федеральных избирательных округов образуется при проведении выборов Президента РФ?

- а) 1 округ; б) 2 округа; в) 8 округов; г) 85 округов.

3. Выборы Президента РФ назначает:

- а) Государственная Дума Федерального Собрания;
б) Совет Федерации Федерального Собрания;
в) Правительство РФ;
г) Конституционный Суд РФ.

4. Срок полномочий Президента РФ:

- а) 4 года; б) 5 лет; в) 6 лет; г) бессрочно.

5. Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты:

- а) религиозной организацией;
- б) политической партией;
- в) общественной организацией;
- г) в порядке самовыдвижения.

6. Политическая партия вправе выдвинуть:

- а) одного кандидата;
- б) трех кандидатов;
- в) по количеству депутатов в Государственной Думе;
- г) не ограничено.

7. Кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее:

- а) 100 тысяч подписей;
- б) 250 тысяч подписей;
- в) 300 тысяч подписей;
- г) 2,5 миллиона подписей.

8. Избирательная система, применяемая на выборах Президента:

- а) пропорциональная;
- б) мажоритарная абсолютного большинства;
- в) мажоритарная относительного большинства;
- г) мажоритарная квалифицированного большинства.

9. Если по результатам общих выборов не был избран на должность Президента ни один кандидат, Центральная избирательная комиссия назначает повторное голосование с участием:

- а) двух кандидатов;
- б) трех кандидатов;
- в) четырех кандидатов;
- г) всех кандидатов.

10. Актами Правительства РФ называются:

- а) постановления и указания;
- б) постановления и распоряжения;
- в) указы и распоряжения.

11. Акты Правительства РФ подписываются:

- а) Президентом РФ;
- б) Председателем Правительства РФ;
- в) Председателем Правительства РФ по согласованию с Президентом РФ;
- г) всем составом Правительства РФ.

12. Акты Правительства РФ могут быть отменены Президентом РФ:

- а) в случае их противоречия федеральным законам;
- б) в случае их противоречия законам субъектов Федерации;
- в) в случае их противоречия интересам государственной политики;
- г) во всех случаях.

13. Минимальный возраст члена Правительства РФ:

- а) 18 лет; б) 30 лет; в) 35 лет; г) не установлен.

14. Член Правительства РФ вправе:

- а) заниматься предпринимательской деятельностью;
- б) получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ;
- в) заниматься преподавательской, научной и иной творческой деятельностью;
- г) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности.

15. Председатель Правительства РФ назначается:

- а) Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой Федерального Собрания РФ;
- б) Президентом РФ после согласования его кандидатуры Конституционным Судом РФ;
- в) Государственной Думой по результатам рассмотрения представленной Президентом РФ кандидатуры;
- г) избирается на выборах.

16. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Президент РФ:

- а) распускает Государственную Думу;
- б) вправе распустить Государственную Думу;
- в) уходит в отставку;
- г) распускает Правительство РФ.

17. Члена Правительства РФ освобождает от должности:

- а) Председатель Правительства РФ;
- б) Президент РФ;
- в) Генеральный прокурор РФ;
- г) Председатель Конституционного Суда РФ.

18. Заседания Правительства РФ проводятся не реже:

- а) одного раза в месяц;
- б) одного раза в неделю;
- в) одного раза в год;
- г) минимальная периодичность заседаний не установлена.

19. Правительство РФ слагает свои полномочия:

- а) перед вновь избранным Президентом РФ;
- б) перед вновь назначенным Председателем Правительства РФ;
- в) после выборов Президента РФ;
- г) в последний день своего срока.

20. Место, занимаемое органами прокуратуры в системе разделения властей:

- а) относятся к законодательной власти;
- б) не относятся ни к одной ветви власти;
- в) относятся к исполнительной власти;
- г) относятся к судебной власти.

21. Принципы организации и деятельности прокуратуры закреплены:

- а) в законе о судебной системе;
- б) приказах Генерального прокурора;
- в) Конституции РФ;
- г) законе о прокуратуре.

22. Предметом прокурорского надзора является:

а) соблюдение Конституции и исполнение законов, действующих на территории РФ;

б) соблюдение законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ;

в) соблюдение Конституции РФ.

23. Функции прокуратуры РФ закрепляются:

- а) в приказах Генерального прокурора РФ;
- б) указах Президента РФ;
- в) постановлениях Правительства РФ;
- г) федеральном законе.

24. Федеральное Собрание состоит:

- а) из Государственной Думы и Счетной палаты;
- б) Совета Федерации и Государственной Думы;
- в) Совета Федерации и Правительства;
- г) Государственной Думы и Правительства.

25. Сколько представителей от одного субъекта РФ представлены в Совете Федерации:

- а) по одному; б) по два; в) по три; г) по четыре.

26. Государственная Дума состоит:

- а) из 180 депутатов;
- б) 225 депутатов;
- в) 450 депутатов;
- г) 2025 депутатов.

27. Срок полномочий депутата Государственной Думы:

- а) 3 года; б) 4 года; в) 5 лет; г) 6 лет.

28. Вопрос о лишении неприкосновенности депутата Государственной Думы решается:

- а) по представлению Генерального прокурора РФ;
- б) по решению Верховного Суда РФ;
- в) по решению Конституционного Суда РФ;
- г) в соответствии с указом Президента Российской Федерации.

29. Первое заседание Государственной Думы открывает:

- а) Председатель Государственной Думы;
- б) Президент РФ;
- в) депутат, набравший наибольшее число голосов;
- г) старейший по возрасту депутат.

30. Совет Федерации и Государственная Дума могут собираться вместе:

- а) для заслушивания посланий Конституционного Суда РФ;
- б) для заслушивания отчета Счетной палаты РФ;
- в) для заслушивания послания Президента РФ;
- г) для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств.

31. Совет Федерации и Государственная Дума образуют:

- а) службы и агентства;
- б) комитеты и комиссии;
- в) ведомства;
- г) министерства.

32. К ведению Совета Федерации относится:

- а) назначение выборов Президента РФ;
- б) решение вопроса о доверии Правительству РФ;
- в) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка РФ;
- г) объявление амнистии.

33. К ведению Государственной Думы относится:

- а) утверждение указа Президента РФ о введении военного положения;
- б) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в РФ;
- в) утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента РФ.

34. Сколько голосов «за» депутатов Государственной Думы необходимо, чтобы закон считался принятым?

- а) 100 голосов; б) 225 голосов; в) 226 голосов; г) 301 голос.

35. Законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации:

- а) наделение дополнительными полномочиями сотрудников полиции;
- б) изменение налоговой ставки;
- в) изменение закона «О государственной гражданской службе РФ»;
- г) все законы должны быть рассмотрены Советом Федерации.

36. Количество чтений, необходимое для принятия закона:

- а) 1 чтение; б) 2 чтения; в) 3 чтения; г) 4 чтения.

37. Государственная Дума утверждает на должность:

- а) министра юстиции;
- б) министра иностранных дел;
- в) министра финансов;
- г) министра обороны.

38. В результате консультаций с Главой государства Совет Федерации согласовывает назначение на должность:

- а) министра финансов;
- б) министра транспорта;
- в) министра здравоохранения;
- г) министра внутренних дел.

39. Организационное обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ осуществляется:

- а) Президентом РФ;
- б) Правительством РФ;
- в) аппаратом Конституционного Суда РФ;
- г) Судебным департаментом при Верховном Суде РФ.

40. Конституционный Суд РФ вправе проверять конституционность:

- а) деятельности общественных организаций;
- б) законов субъектов Федерации;
- в) федеральных законов;
- г) уставов политических партий.

41. Жалоба в Конституционный Суд РФ должна касаться нарушения:

- а) конституционных принципов организации государственной власти;
- б) конституционных прав и свобод граждан;
- в) основ конституционного строя;
- г) конституционных принципов федеративного устройства.

42. Конституционный Суд РФ признал нормативный правовой акт не противоречащим Конституции РФ и истолковал его определённым образом. Это влечёт:

- а) обязанность Верховного Суда РФ принять постановление Пленума по этому вопросу;
- б) право судов применять этот нормативный правовой акт в истолковании, которое дано Судом;
- в) обязанность судов не применять этот нормативный правовой акт в истолковании, которое расходится с тем, что дано Судом;
- г) обязанность правотворческих органов изменить этот нормативный правовой акт.

43. Правом на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании Конституции РФ не обладают:

- а) органы исполнительной власти субъектов Федерации;
- б) Федеральное Собрание;
- в) органы законодательной власти субъектов Федерации;
- г) Совет Федерации.

44. Решение Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ является:

- а) факультативным;
- б) обязательным;
- в) временным;
- г) рекомендательным.

45. Не включён в число принципов конституционного судопроизводства в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»:

- а) принцип языка судопроизводства;
- б) принцип законности;
- в) принцип непрерывности судебного разбирательства;
- г) принцип коллегиальности.

46. Не относится к целям деятельности Конституционного Суда РФ:

- а) обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России;
- б) защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- в) обеспечение единообразия судебной практики;
- г) защита основ конституционного строя.

47. Срок на обращение в Конституционный Суд РФ с жалобой:

- а) 1 год после рассмотрения дела в суде;
- б) 3 месяца после рассмотрения дела в суде;
- в) 3 года после рассмотрения дела в суде;
- г) не предусмотрен.

48. Решения Конституционного Суда РФ, являющиеся окончательными и не подлежащими обжалованию:

- а) только постановления;
- б) только определения;
- в) все перечисленные виды решений;
- г) только заключения.

49. Основание прекращения полномочий судьи Конституционного Суда РФ:

- а) неучастие судьи в заседаниях Конституционного Суда свыше четырёх раз подряд без уважительных причин;
- б) совершение судьёй поступка, порочащего честь и достоинство судьи;
- в) возбуждение в отношении судьи уголовного дела;
- г) неучастие судьи в заседаниях Конституционного Суда свыше двух раз подряд без уважительных причин.

50. В систему органов судейского сообщества России не входит:

- а) Всероссийский съезд судей;
- б) Ассоциация судей Конституционного Суда РФ;
- в) Совет судей России;
- г) Высшая квалификационная коллегия судей России.

Рекомендуемая литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2006.

2. Акопов Л.В., Чуднов Д.М. Образование новых субъектов Российской Федерации: конституционное законодательство и практика: монография. Ростов-на-Дону: СКАКС, 2009.

3. Берлявский Л.Г., Данихно С.Н. Классификация источников конституционного права / под ред. д-ра. юрид. наук, проф. Е.В. Колесникова. М.: Юрлитинформ, 2019.

4. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА М, 2016.

5. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма: ИНФРА М, 2011.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА.....	4
1.1. Понятие и предмет конституционного права Российской Федерации.....	4
1.2. Конституционно-правовые нормы и отношения.....	6
1.3. Система конституционного права.....	9
1.4. Источники конституционного права.....	10
1.5. Конституционно-правовая ответственность.....	12
1.6. Место конституционного права в системе права Российской Федерации.....	13
1.7. Наука конституционного права.....	15
1.8. Этапы становления конституционного права в Российском государстве.....	16
Глава 2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА КАК ВЫСШИЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА.....	24
2.1. Понятие и юридические свойства Конституции.....	24
2.2. Сущность Конституции России.....	29
2.3. Порядок пересмотра Конституции Российской Федерации и принятия конституционных поправок.....	30
2.4. Толкование Конституции Российской Федерации	34
2.5. Конституции республик, уставы иных субъектов Российской Федерации.....	36
Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
3.1. Понятие конституционного строя.....	40
3.2. Политические основы конституционного строя Российской Федерации.....	46
3.3. Социально-экономические основы конституционного строя Российской Федерации.....	52
3.4. Культурные и духовные основы конституционного строя Российской Федерации.....	57
Глава 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ (ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА)	64
4.1. Понятие и принципы правового статуса личности.....	64
4.2. Классификация конституционных прав и свобод.....	72

4.3. Конституционные обязанности человека и гражданина...	87
4.4. Конституционные гарантии прав и свобод.....	92
4.5. Ограничения прав и свобод.....	97
4.6. Гражданство и иные правовые статусы физических лиц в России.....	102
Глава 5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА.....	114
5.1. Понятие и принципы федеративного устройства России	114
5.2. Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации.....	120
5.3. Конституционно-правовой статус края, области, города федерального значения.....	121
5.4. Конституционно-правовой статус автономной области и автономных округов	124
Глава 6. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ.....	131
6.1. Понятие и принципы избирательного права.....	131
6.2. Понятие и виды избирательных систем.....	137
6.3. Избирательный процесс и его стадии.....	142
6.4. Референдум в Российской Федерации: понятие, виды, порядок проведения.....	153
Глава 7. СИСТЕМА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ.....	161
7.1. Президент Российской Федерации.....	161
7.2. Государственный Совет Российской Федерации.....	169
7.3. Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации	172
7.4. Правительство Российской Федерации и система федеральных органов исполнительной власти.....	179
7.5. Органы судебной власти.....	184
7.6. Органы прокуратуры.....	190
7.7. Общие принципы организации публичной власти в субъектах Российской Федерации.....	193
7.8. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти.....	197
Рекомендуемая литература.....	210

Учебное издание

Акопов Леонид Владимирович
Линкин Виктор Николаевич
Сизько Игорь Александрович и др.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Редактор А.А. Литвинова
Компьютерная обработка: С.Ю. Матузова

В печать 17.05.2022.

Формат 60×84/16. Объем 13,3 усл. п. л.

Тираж 100 экз. Заказ № 219. Цена свободная

Издательский центр ДГТУ

Адрес университета и полиграфического предприятия:
344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1