

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Тамбовский государственный технический университет»

**В.В. Никулин**

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рекомендовано Ученым советом ФГБОУ ВПО «ТГТУ»  
в качестве учебного пособия для бакалавров  
направления «Юриспруденция»



---

Тамбов  
Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ»  
2012

УДК 342  
ББК Х300(2)я73  
Н651

Рецензенты:

Доктор юридических наук, профессор  
ФГБОУ ВПО «ТГУ им. Г.Р. Державина»

*В.Г. Баев*

Доктор политических наук, профессор  
ФГБОУ ВПО «ТГТУ»

*В.Ф. Пеньков*

**Никулин, В.В.**

Н651 Конституционное право Российской Федерации : учебное пособие для бакалавров направления «Юриспруденция» / В.В. Никулин. – Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2012. – 332 с. – 110 экз. – ISBN 978-5-8265-1079-7.

Раскрываются основные темы курса «Конституционное право Российской Федерации» по программе юридических вузов в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 «Юриспруденция» (бакалавр юриспруденции). Выделяются главные положения действующей Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, относящихся к предмету отрасли конституционного права. Учтены все изменения федерального и регионального законодательства, произошедшие на март 2012 года.

Предназначено для студентов направления «Юриспруденция» и «Прикладная информатика в юриспруденции» всех форм обучения, студентов, изучающих Конституцию в курсе «Правоведение», слушателей, получающих второе высшее образование.

УДК 342  
ББК Х300(2)я73

ISBN 978-5-8265-1079-7

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тамбовский государственный технический университет» (ФГБОУ ВПО «ТГТУ»), 2012

© В.В. Никулин, 2012

## ВВЕДЕНИЕ

---

Конституционное право является ведущей отраслью в системе российского права. Нормы конституционного права России закрепляют и регулируют основы конституционного строя Российской Федерации, формируют принципы народовластия и организации государственной власти, взаимоотношения человека и государства, поэтому конституционное право является юридической основой для всех других отраслей права, имея высшую юридическую силу. Глубокое освоение курса конституционного права Российской Федерации – необходимое условие для успешного изучения других отраслей юридической науки как в общетеоретическом плане, так и для практической работы юристов различного профиля. Основная задача курса – формирование у студентов прочной системы знаний о сущности и содержании конституционного права России, выработка умения анализировать конституционно-правовые явления, институты и нормы, применять их на практике.

В соответствии со сложившимся в практике преподавания подходом программа учебного курса «Конституционное право России» делится на общую и особенную часть, изучаемых в течение двух семестров. Общая часть конституционного права представлена совокупностью общеконституционных принципов, чье действие распространяется на все составные части отрасли. К таким принципам относятся положения глав 1, 2, 9 Конституции Российской Федерации. Особенная часть представлена государственным правом (гл. 3 – 8 Конституции Российской Федерации) и правом гражданского общества (статус общественных, религиозных объединений, средств массовой информации). В первом семестре студенты осваивают теоретические вопросы конституционного права, изучают материал, раскрывающий базовые принципы устройства государства и общества, источники конституционного права как правовой отрасли, конституционно-правовые нормы и конституционно-правовые отношения, систему отрасли и другие вопросы. Во втором семестре – особенную часть: содержание отдельных институтов конституционного права, т.е. раскрывается содержание положений действующей Конституции. Такая структура позволяет системно и полно изложить курс конституционного права России.

Изложение содержательной части пособия построено в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта третьего поколения, который требует от выпускника знания особенностей конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и обеспечения функционирования системы органов государства и местного само-

управления в России. Стандарт также устанавливает, чтобы занятия лекционного типа составляли не более 40% аудиторных занятий. Кроме того, удельный вес занятий, проводимых в активных и интерактивных формах, в учебном процессе должен составлять не менее 20% аудиторных занятий, следовательно, основной упор делается на практические занятия. Исходя из этого изложение учебного материала в пособии построено по схеме: конституционное положение → его реализация в отраслевом законодательстве. Такая схема позволяет, на наш взгляд, дать больший материал для работы на практических занятиях, предоставляя широкие возможности для выбора интерактивных упражнений и заданий, выполняемых студентами, что, в свою очередь, позволяет решать главную задачу активных и интерактивных форм обучения – целостное изучение нового учебного курса. Учебное пособие содержит программу курса, содержание тем курса, перечень правовых актов и литературы по курсу, глоссарий.

Рекомендации, даваемые в учебном пособии, рассчитаны на то, чтобы студенты максимально усвоили учебный материал. Рекомендуемая литература хоть и отражает все основные темы курса, но и оставляет возможности для самостоятельной работы, причем при изучении научной литературы (монографии, статьи) следует руководствоваться такими критериями, как научность, современность, доступность изложения материала.

Особое внимание следует обратить на нормативные акты, приведенные по состоянию на 1.03.2012. В условиях динамичного развития общества необходимо следить за развитием конституционного законодательства в рамках законодательного процесса и своевременно вносить соответствующие коррективы. Все нормативные акты должны использоваться в действующей редакции, с учетом принятых изменений и дополнений. Если после нормативного акта стоит аббревиатура, например: [ред. 10.07.2010] – это означает, что именно тогда в закон были внесены последние по времени изменения и дополнения и использовать закон надо именно в данной редакции. При работе с нормативными документами необходимо помнить, что недостаточно ограничиться беглым ознакомлением, требуется их основательное изучение.

Для поиска нормативных актов, последних изменений в законодательстве следует активно использовать возможности информационно-правовых систем Гарант, Кодекс, Консультант-плюс, а также печатные издания – Собрание законодательства Российской Федерации, сборники нормативных актов по отраслям права. Сведения обо всех редакциях нормативно-правового акта и официальном источнике их опубликования можно получить с помощью информационно-правовых систем.

В пособии используются сокращения. Обратите внимание на основные из них:

РФ – Российская Федерация;

ФС – Федеральное Собрание;

СФ – Совет Федерации;

ГД – Государственная Дума;

ФКЗ – Федеральный Конституционный Закон;

ФЗ – Федеральный Закон;

КС – Конституционный Суд;

ВС – Верховный Суд;

СЗРФ – Собрание законодательства Российской Федерации;

САПП РФ – Собрание актов Президента и Правительства РФ.

## Раздел I

# ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

### Тема 1. Введение в конституционное право

1. Сущность Конституции.
2. Происхождение конституции.

Как известно, термин «конституция» происходит от латинского слова «constitutio» – устанавливаю, учреждаю. Он встречается в I в. до н.э. в законодательстве Древнего Рима, обозначая различные акты императоров, правило, закреплявшее устройство государства. Тогда конституция не являлась основой государства, актом, обладающим высшей юридической силой. Обладая высшей юридической силой, Конституция в ее современном понимании – это *Основной Закон* государства, которому следуют все субъекты правоотношений, начиная от отдельного гражданина до Президента. Конституция как правовое понятие содержит множество качеств, требующих тщательного рассмотрения, что и будет основной задачей в ходе изучения курса «Конституционное право России».

В своей основе конституции всех стран мира содержат определенные нормы и институты, закрепляющие основы общественного строя, права, свободы и обязанности человека и гражданина, нормы, устанавливающие национально-государственное устройство, государственную символику, административное деление, порядок формирования и компетенцию высших органов государственной власти, правовые основы взаимоотношений между органами различных ветвей власти, а также нормы, придающие конституции высшую юридическую силу. Таким образом, конституция регулирует самые общие сферы функционирования государства: государственный строй, форму правления, политический режим, ветви власти, понятия права и свободы и т.д.

Необходимо помнить, что Конституция – это, прежде всего, юридический документ, основа государственности, законности и правопорядка. Она закрепляет основные принципы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления). Конституция очерчивает круг функций государства, устанавливает основы его взаимоотношений с человеком и обществом.

Конституции тесно связаны с общественным устройством той или иной страны и, в свою очередь, на него влияют, поэтому самый существенный вопрос конституции – это вопрос *государственного устройства*. Именно государственное устройство определяет характер обще-

ства, эффективность государственного управления, а главное – возможность государства обеспечить права и свободы человека и гражданина. Таким образом, Конституция – это основополагающий учредительный юридический акт страны, основной закон, определяющий правовую основу государства, принципы, структуру, главные характеристики государственного строя, права и свободы граждан, форму правления и государственного устройства, систему правосудия и другие основные устои общества. Иначе говоря, Конституция – это главный закон государства, на основе которого само государство и функционирует.

В целом можно выделить два основных значения понятия Конституции. Первое значение – *фактическое*, т.е. реальные общественные отношения между субъектами конституционного права, которые выражаются в поведении субъектов конституционного права. Поведение субъектов конституционного права определяется правилами поведения граждан и государства, нашедшими отражение в самой Конституции. Второе значение – *юридическое*, определяющее, что Конституция является особым юридическим документом, правовым актом, источником конституционного права. Во втором вопросе необходимо проанализировать когда, при каких условиях возникли конституции, какие социальные потребности вызвали их к жизни.

Конституция или, точнее сказать, первоначально принцип конституционного правления в своем развитии прошел сложный и длительный путь формирования и эволюции, стал в некотором роде материальным воплощением идеи ограничения правительства в рамках народного согласия. Идея *основного закона* стала возникать из потребности в безопасности в виде государства, т.е. с возникновением самого государства. Анархия, неопределенность, нестабильное существование порождало страх перед беззаконием и насилием, анархией. Люди были готовы согласиться с ограничением своих прав, получив взамен безопасность и стабильность. Стали появляться законы, с многочисленными полномочиями государства по охране общественного порядка и спокойствия, люди стали чувствовать себя в большей безопасности. Таким образом, принятие законов обуславливалось общественной необходимостью, требующей практического решения.

Где и когда появились первые писанные конституции – вопрос открытый. Поляки, например, утверждают, что именно в Польше появилась первая конституция более пятисот лет назад. Еще ранее конституция появилась, уверены ирландцы, именно у них. Сторонники теологического происхождения конституции заявляют, что первая конституция в истории человечества составлена судьей Самуилом более трех тысяч лет тому назад, о чем в тексте Ветхого Завета имеется запись: «И изложил Самуил народу права царства, и написал в книгу, и

положил пред Господом».<sup>1</sup> Конечно, говорить о Конституции, написанной Самуилом, можно только с точки зрения первого известного конституционного текста, ограничивающего права государства перед обществом, т.е. о прообразе Конституции. Тем не менее, необходимо понимать, что библейские конституционно-правовые ценности общепризнаны. Именно из Библии берут прямое начало принципы свободы, обеспечения прав человека, ограничения власти, независимости суда, разделения властей.<sup>2</sup> С точки зрения конституционного текста можно говорить и об основном законе греческих полисов и указах римских императоров, актах о феодальных вольностях. Представления о Конституции были разработаны древнегреческим философом и педагогом Аристотелем, который под конституцией понимал сущностное содержание, структуру государства. В таком широком смысле любое государство имеет свою конституцию. У древних греков конституция (*Politeia*) означала форму правления, следовательно, считалось, что все шесть форм правления, которые выделял Аристотель, имели конституции. Это был некий сборник законов, по правилам которого они жили.

Прообразом первой писаной Конституции считается «Plantation Covenant», колониальный договор, составленный в 1620 г., на основе которого строились правовые отношения на части современных США (Новая Англия). В январе 1639 г. конституционные акты были приняты в ряде американских штатов. Однако ни древние государства, ни средневековые не имели Конституции как Основного Закона государства, в котором закреплялось бы его устройство. Для появления конституций в полном смысле этого понятия необходимы определенные социально-политические условия, поэтому конституции в собственно государственно-правовом смысле появились только лишь в XVIII в., в результате буржуазных революций. Именно в этот период человечество осознало ценность личной свободы и необходимость найти оптимальное соотношение между властью и свободой человека. Появление Конституций как основных законов государства связано с буржуазными революциями XVIII в., которые привели к коренному переустройству власти. Движущей силой принятия Конституций было стремление закрепить демократические изменения и не допустить возвращения к монархии. Именно в это время появляется термин «конституция». Тогда же и была написана первая конституция – Конституция США 1787 г.

---

<sup>1</sup> Первая книга Царств, гл. 10, п. 25.

<sup>2</sup> См.: Баренбойм П.Д. Первая Конституция Мира. Библейские корни независимости суда: учебник. М.: Белые альвы, 1997; Он же. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М.: РОССПЭН, 2003.

Конституция США 1787 г. – первый общегосударственный основной закон. На первый взгляд для основного закона она весьма невелика – состоит из преамбулы, семи статей и двадцати семи поправок. Но, несмотря на это, именно Конституция 1787 г. стала прообразом последующих конституций. Одновременно это был и первый современный текст, составленный по правилам юридической техники. В 1791 г. была принята первая Конституция Франции, которая положила начало принятию конституций на континентальной Европе. Постепенно формировались представления о Конституции как об инструменте рационального устройства государства. На рубеже XIX – XX вв. утвердилось близкое к современному понятие Конституции, наиболее четко выраженное немецким государствоведом Г. Еллинеком: «Конституция представляет собой юридический акт, который определяет состав органов государства, их компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти». В общих чертах данное определение и по сей день отражает сущность основного закона современного государства. Сейчас все государства приняли свои конституции в той или иной форме. У большинства стран они представляют собой один документ, т.е. *писаная конституция*, как, например, в России. В Великобритании Конституция – это совокупность законов и прецедентов, но никак не единый документ, т.е. *неписаная конституция*. Однако следует отметить, что от формы существования юридическая сила конституции никак не зависит, или же другими словами – Конституции всех государств мира по юридической силе абсолютно равны. Принимаются Конституции также по-разному. Самым распространенным способом является принятие посредством референдума, т.е. всенародного голосования. Такой способ характерен для всех демократических республик.

## **Тема 2. Конституционное право России. Понятие, роль и предмет конституционного права как отрасли права**

1. Содержание понятий: конституционное право, публичное право, российское конституционное право, конституционализм.
2. Предмет науки конституционного права РФ, содержание учебной дисциплины.
3. Нормы, институты и конституционно-правовые отношения.
4. Источники российского конституционного права и система конституционного права.
5. Ответственность в конституционном праве.

Изучение курса следует начинать с уяснения содержания основных понятий, без чего невозможно приступить к изучению дисциплины. Необходимо понять, что конституционное право – одна из отрас-

лей системы права РФ. Как и любая отрасль права, конституционное право представляет собой совокупность правовых норм, т.е. общеобязательных правил поведения людей. *Отрасль права* – это самостоятельная часть правовой системы, совокупность правовых норм, регулирующих определенным методом однородные общественные отношения. Под *методом правового регулирования* понимаются особые приемы, способы воздействия на общественные отношения со стороны государства (его органов) с помощью правовых норм. В то же время конституционное право РФ – ведущая отрасль российского права. Ведущий характер Конституционного права определяется тем, что она регулирует такие общественные отношения, которые определяют основы взаимоотношений человека и государства и основополагающие отношения, определяющие устройство государства и его функционирование. Конституционное право – юридическая основа демократии, ее закрепление и мера. Известно, что под *демократией* (греч. Δῆμοκρατία – «власть народа») понимается политическое устройство государства или политическая система, при которой власть осуществляется через прямое народовластие (прямая демократия) либо через представителей, избираемых народом или какой-то частью народа (представительная демократия). Главным признаком демократии является правовое обеспечение пропорционального представительства во власти как можно более широких интересов населения, а также возможность динамичного изменения представительной власти. *Нахождение баланса власти и свободы составляет главнейший смысл конституционного права.* С конституционного права начинается формирование всей системы национального права, всех отраслей, и в этом его системообразующая роль. Ни одна отрасль права не может реализоваться, если она не находит основы в конституционных принципах и нормах конституционного законодательства.

Конституционное право относится к публичному праву – совокупности отраслей права, которые регулируют отношения, обеспечивающие общий, совокупный (публичный) интерес, в отличие от отраслей права, направленных на защиту частного интереса (частное право). Помимо конституционного права, публичное право включает в себя и другие отрасли права: административное, финансовое, уголовное, уголовно-исполнительное, международное публичное, процессуальные отрасли права. Публичное право регулирует отношения государства, его органов с гражданами, общественными объединениями, хозяйствующими структурами, отношениями между государственными органами. При этом орган государства выступает в качестве носителя властных (публичных) полномочий, обеспечивающих интересы всего общества, отдельных его социальных слоев, групп. В сфере публичного права властный орган может *императивно* предписывать определен-

ные варианты поведения граждан и других субъектов права, требовать от них точного соблюдения предписаний законодательства, применять к нарушителям меры юридической ответственности. Существование публичного и частного права как элемента гражданского общества – необходимая предпосылка ограничения и установления пределов вторжения государства в сферу личных имущественных и иных интересов: установления надежных способов защиты прав и законных интересов граждан, их объединений, частных хозяйственных структур, предотвращения подмены гражданско-правовых способов защиты субъективных прав личности административно-правовыми способами.

Необходимо понимать и смысл понятия *конституционализм*. С точки зрения политического устройства под конституционализмом понимается правление, ограниченное конституцией, политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления. С точки зрения правовой – это политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления конституционного строя. Как правило, выделяются четыре элемента конституционализма: а) конституционные идеи и теории, отражающие первичные, базовые ценности общества; б) массовое конституционное сознание граждан, населения в целом и его слоев; в) конституционные нормы, акты и институты как нормативно структурированное выражение двух вышеназванных элементов; г) конституционный порядок как процесс и состояние реализации конституционных норм.<sup>3</sup> Есть и другие формулировки понятия *конституционализм*. Но в любом случае надо помнить, что конституционализм выступает как синоним демократического конституционного государства.

Общественные отношения, регулируемые нормами отрасли права, именуется ее *предметом*. Уяснение вопроса о предмете отрасли права является предпосылкой правильного понимания тех общих качеств, которые свойственны ее нормам. Необходимо четко представлять, какие правовые нормы принадлежат к определенной отрасли, институту (родовая принадлежность). Это дает возможность понять функциональное назначение данной отрасли права, какие общественные отношения составляют предмет отрасли. Без знания предмета той или иной отрасли права невозможна правоприменительная деятельность, поскольку анализ конкретных юридических ситуаций, подлежащих правовому разрешению, начинается с определения нормы, какой отрасли права подлежит применению к данной ситуации. Общественные отношения – это сложная система социальных связей между людьми. Их регулирование осуществляется различными отраслями права, исходя из предмета каждой отрасли. Так, земельное право регу-

---

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право: учебник. М.: БЕК, 1995. С. 34.

лирует земельные отношения, трудовое – трудовые отношения и т.д. Таким образом, они воздействуют на общественные отношения в какой-либо сфере жизни. Особенность предмета конституционного права по сравнению с другими отраслями состоит в том, что он включает отношения, складывающиеся во всех сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и др. Предметом конституционного права являются те общественные отношения, которые являются базовыми, основными в каждой из областей жизни. Эти базовые отношения являются системообразующими, утверждающими общие начала политического, экономического и социального устройства государства и общества. Таким образом, *конституционное право – ведущая отрасль права России, представляющая собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые определяют организационное и функциональное единство, целостность общества: основы конституционного строя РФ, основы правового статуса человека и гражданина, федеративное устройство, систему государственной власти и систему местного самоуправления, социально-экономическое, политическое и территориальное устройство государства.*

В общем плане, можно говорить о том, что предмет конституционного права охватывает две основные сферы общественных отношений: охрана прав и свобод человека (отношения между человеком и государством); устройство государства и государственной власти (властеотношения). Что касается конституционного права с точки зрения учебной дисциплины, то ее следует рассматривать как совокупность знаний о конституционном праве как отрасли права и отрасли науки. С точки зрения как *науки*, конституционное право имеет своим предметом конституционно-правовые нормы, институты и отношения, принципы их возникновения и развития.

Главное содержание третьего вопроса – это уяснение особенностей составляющих конституционное право норм, институтов и конституционно-правовых отношений. *Конституционно-правовые нормы – это общеобязательные правила поведения, исходящие от государства, предоставляющие участникам отношений юридические права и возлагающие на них обязанности, и обеспечиваемые принудительной силой государства.* Перечисленные признаки являются общими как для конституционно-правовых норм, так и норм других отраслей права. Однако конституционно-правовые нормы имеют свою специфику. От норм других отраслей права конституционно-правовые нормы отличаются содержанием, зависящим от той сферы общественных отношений, которые эти нормы регулируют, источниками, в которых они выражены (наиболее значимые нормы содержатся в Конституции РФ), а также своеобразием видов. Преобладают общерегулятив-

ные нормы. *Нормы-определения* раскрывают содержание тех или иных понятий, используемых в конституционном праве (ст. 1). *Нормы-принципы* формулируют законодательные предписания, выражающие и закрепляющие принципы права (ст. 10). *Нормы-дефиниции* содержат определения правовых категорий и понятий (ст. 94). *Нормы-правила* развивают и детализируют исходные правовые нормы (гл. 2). Учредительные нормы учреждают органы государства и федеральное устройство (ст. 71, 72, 80 – 93). *Нормы-задачи*, например, определяют построение правового и социального государства.

Отличительной чертой конституционно-правовых норм является также особенность структуры, которая не соответствует классической структуре правовой нормы: гипотеза, диспозиция, санкция. Как правило, в структуре конституционно-правовой нормы отсутствует гипотеза и санкция, редко упоминается об ответственности и т.п. Но большинство из них содержит конкретные общеобязательные правила поведения и предлагают или прямо указывают на возможность принудительного обеспечения (п. 3 ст. 41). Отличие заключается и в специфическом характере субъектов, на регулирование отношений, между которыми данные нормы направлены (народ, государство, нации и др.).

Далее необходимо остановиться на классификации конституционно-правовых норм, исходя из общепринятых оснований. По характеру основного назначения содержащихся в них предписаний конституционно-правовые нормы подразделяются на *управомочивающие*, т.е. нормы, закрепляющие право субъектов осуществлять предусмотренные в них действия и определяющие рамки их полномочий (нормы закрепляющие компетенцию РФ и ее субъектов, предметы ведения государственных органов – ст. 71 – 73, 83 – 90, 102–103). *Обязывающие* (закрепляют обязанности субъектов совершать определенные действия, соответствующие данным нормам – ст. 57 – 59, ч. 3 ст. 10). *Запрещающие нормы* (запрет на совершение определенных действий, предусмотренных данной нормой – ч. 5 ст. 13). По степени определенности содержащихся в них предписаний различают: *императивные нормы* (не допускают свободы выбора, а четко предписывают поступать в соответствии с указанием (ст. 116). *Диспозитивные нормы* (субъекту предоставляется возможность воспользоваться своим правом выбрать одно из действий, предусмотренных данной нормой (ч. 1 ст. 85, 117).

По назначению в механизме правового регулирования различают *материальные и процессуальные нормы*. Материально-правовые нормы отвечают на вопрос, что регулируется, т.е. они закрепляют то или иное социальное благо, меру возможного (должного) поведения, либо действий субъектов права. К ним относятся основная часть норм о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, нормы о ком-

петенции органов и должностных лиц публичной власти, нормы о предметах ведения и полномочиях РФ и ее субъектов. Процессуальные нормы отвечают на вопрос: как регулируется? Они устанавливают форму, последовательность (порядок) реализации норм материального права. К ним относится большая часть норм о выборах, референдумах – ст. 81, 96–97, нормы о порядке работы парламента – п. 1 ст. 100, о законодательном процессе – п. 2, 3 ст. 105, судебно-процессуальные права – ст. 47 – 51. Много процессуальных норм содержится в Регламентах Совета Федерации и Государственной Думы.

Нормы конституционного права различаются также *по юридической силе*, в зависимости от вида правового акта, в котором сформулирована та или иная норма конституционного права. Исходя из этого, они разделяются на нормы, изложенные в гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ 1993 г., которые имеют высшую юридическую силу не только в отношении норм, содержащихся в законах, но и в отношении норм, установленных в остальных главах Конституции, и нормы, зафиксированные в гл. 3 – 8 Конституции, которые имеют высшую юридическую силу в отношении конституционных норм, содержащихся в конституционных и иных законах, в иных нормативных актах РФ и субъектов РФ.

Еще одним важным свойством конституционных норм является их системность. Системность означает, что все конституционно-правовые нормы органически связаны друг с другом, взаимодействуют между собой. Системность предполагает также, что конституционно-правовое регулирование осуществляется комплексно, посредством *конституционно-правовых институтов*. Под конституционно-правовым институтом понимается совокупность родственных правовых норм, регулирующих однородную группу (блок) общественных отношений (институт гражданства, институт избирательного права и др.). Важно установить принадлежность определенной нормы к тому или иному правовому институту, поскольку это позволяет правильно уяснить механизм ее реализации. Конституционно-правовые институты дифференцируются на два вида: сложные (многосоставные) и простые (односоставные). К многосоставным институтам относятся институт конституционного строя, институт конституционно-правового статуса человека и гражданина, институт федерализма, институт выборов, институт главы государства, институт законодательной власти, институт исполнительной власти, институт судебной власти, институт местного самоуправления.

Простой (односоставный) конституционно-правовой институт – это часть многосоставного института. Так, в составе института конституционного строя выделяются простые (односоставные): институт политических принципов конституционного строя, институт экономических принципов конституционного строя, институт принципов соци-

ального строя, институт принципов правовой системы, институт политического строя. Многосоставный институт конституционного статуса человека и гражданина включает три простых (односоставных) института: институт гражданства; институт прав и свобод; институт обязанностей. В многосоставном институте законодательной власти различаются: институт парламента, институт законодательного процесса, институт статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы и т.д. Крупнейшие институты могут рассматриваться как подотрасли конституционного права – например, парламентское право. В конституционно-правовом институте объединяются нормы самых различных видов с учетом приведенной выше квалификации. В него могут входить и нормы Конституции РФ, и нормы текущего законодательства, т.е. нормы, обладающие различной юридической силой, например, институт гражданства образует нормы, содержащиеся в конституции и в федеральных законах. В нем имеются нормы диспозитивные и императивные, управомочивающие и запрещающие, материальные и процессуальные.

Что касается *конституционно-правовых отношений*, то необходимо знать, что в целом под правоотношениями понимается обусловленная интересами субъектов и складывающаяся на основе норм права *юридическая двусторонняя связь*, стороны которой наделены субъективными правами и юридическими обязанностями. Объектом правоотношений признается то, по поводу чего складываются правоотношения, или то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений. *Конституционно-правовые отношения* – это общественные отношения, которые урегулированы нормами конституционного права и содержанием которых является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данными правовыми нормами. Строение конституционно-правового отношения традиционно: субъект, объект, содержание (права и обязанности). Конституционно-правовые отношения обладают общими чертами, свойственными всем правоотношениям, независимо от того, нормами какой отрасли права порождаются. Но при этом имеют свои особенности: имеют свое собственное содержание, так как возникают в особой сфере отношений, составляющих предмет конституционного права. Права и обязанности могут четко не определяться, а носить обобщенный характер (норма о принадлежности власти в РФ народу – ч. 1 ст. 3, особый состав субъектов – народ, субъекты РФ, государственные органы, президент). Главный субъект – человек. Некоторые субъекты этих отношений не могут быть участниками других видов правоотношений. В обобщенном виде можно говорить о том, что субъектами конституционно-правовых отношений могут быть те субъекты, на которых правовые нормы данной отрасли

права возлагают определенные обязанности и которым предоставляют права.

Всю систему конституционно-правовых отношений можно разбить на две большие группы. Это отношения, связанные с установлением основ гражданского общества, конституционного строя и правового статуса человека и гражданина (регулируются в основных чертах, более детальное регулирование другими отраслями права). И общественные отношения, в которых находят конкретное воплощение права и свободы гражданина и лица, возникающие на основе института гражданства, организация и функционирование органов государственной власти. Эти отношения проявляются в государственно-властной деятельности, поэтому они определяются как *властотношения* (отношения в процессе осуществления власти). Они урегулированы конституционным правом в полном объеме. Особый вид конституционно-правовых отношений – *правовые состояния*, в которых четко определены субъекты правоотношения, но не их взаимные права и обязанности (состояние в гражданстве, состояние субъектов РФ в ее составе).

Правоотношения классического вида возникают в результате реализации норм – правил поведения. На их основе складываются конкретные конституционно-правовые отношения, в которых четко определены субъекты, их взаимные права и обязанности. В то же время, необходимо иметь в виду, что не все нормы конституционного права порождают правоотношения. Нормы-принципы, нормы-цели, нормы-декларации провозглашают общие правила и принципы, которые влияют на создание конкретных норм, но не порождают конкретного правоотношения с его обязательной частью, и не могут быть представлены в суде (ст. 2). Однако большинство конституционных норм порождают конкретные правоотношения, и поэтому очень важно иметь ясное представление о субъектах этих правоотношений, без чего нельзя решить вопрос о конкретных носителях прав и обязанностей, а, следовательно, и об ответственности за нарушение предписанной нормы поведения.

Конституционно-правовые отношения не столь очевидны, как, например, уголовно-правовые или гражданско-правовые, они редко становятся специальным объектом рассмотрения общих судов. Но эти правоотношения в конечном итоге определяют взаимоотношения людей и органов власти, т.е. устанавливают баланс прав и обязанностей, и получают судебную защиту со стороны конституционной юстиции.

Конституционно-правовые отношения классифицируются по разным основаниям. Так, по целевому назначению в механизме правового регулирования они подразделяются на материальные, составляющие содержание правоотношения (ч. 2 ст. 8) и процессуальные, реализующие права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний,

заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов (правоохранительные отношения – ч. 1 ст. 35). По степени конкретизации субъектов правоотношений – на абсолютные, относительные и общерегулятивные. По характеру обязанности на активные и пассивные; по времени действия – постоянные и временные.

В четвертом вопросе необходимо подробно остановиться на характеристике источников конституционного права. Источники права в целом – это исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного характера. Официальный, публичный характер источникам права придается двумя путями: путем правотворчества, когда нормативные документы принимаются (издаются) компетентными государственными органами, т.е. прямо исходят от государства, и путем санкционирования, когда государственные органы, например суды, одобряют социальные нормы, придают им юридическую силу.

Источники конституционного права образуют две основные сферы: естественное право и позитивное право. *Естественное право* – это те права и свободы, которые принадлежат человеку от рождения и не нуждаются в каком-либо закреплении. Эти права и свободы относятся к вечным ценностям и служат главным критерием демократизма любой системы права. Естественное право должно признаваться как высший императив для всех органов государственной власти. Уместно будет вспомнить слова древнеримского политика и философа Цицерона, который утверждал, что «нельзя считать законом тот закон, который противоречит естественному праву». В Конституции РФ закреплены все основные естественные права: право на жизнь, на личную неприкосновенность, на свободу слова и другие. *Позитивным* считается право, закрепленное в нормативно-правовых актах, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы, которые не равны по своей юридической силе и образуют иерархическую систему. Источниками позитивного права в РФ в соответствии с их юридической силой являются: Конституция РФ; федеральные конституционные законы; федеральные законы; международные договоры; указы и распоряжения Президента РФ, постановления правительства РФ, декларации, регламенты палат Федерального собрания и законодательных собраний субъектов РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ, акты органов местного самоуправления, судебные решения и иные нормативные правовые акты конституционного права РФ. Иерархия источников права отражает иерархию государственных органов. Иерархия источников права играет важную роль в структуре всякой правовой системы, порождая жесткий порядок

«подчинения» и предупреждая тем самым войну источников. Признание того или иного акта источником права порождает за собой правовые последствия – такой акт может порождать для граждан права и обязанности, а, следовательно, и судебную защиту прав граждан. Необходимо также иметь в виду, что источники конституционного права подразделяются на две группы. К первой группе относятся правовые акты, устанавливающие нормы общедоуперального значения и действующие соответственно на всей территории РФ, ко второй – акты, действующие на территории конкретного субъекта Федерации или муниципального образования. Первая группа включает Конституцию РФ, федеральные законы, имеющие свою иерархию – федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые различаются по юридической силе (ч. 3 ст. 76), по порядку принятия (ч. 2 ст. 108), по предметам ведения, по возможности применения в отношении них отлагательного вето Президента. ФКЗ могут приниматься только по вопросам, предусмотренным Конституцией (ст. 56, 65, 66, 70, 87, 114, 118, 128, 135). Федеральные законы принимаются во всех случаях, которые не требуют принятия ФКЗ. К первой же группе относятся постановления ГД и СФ, имеющие нормативный характер; договоры и соглашения как внутренние, так и международные; декларации; регламенты палат ФС, указы и распоряжения Президента РФ, постановления правительства РФ; судебные решения (постановления Конституционного суда, устанавливающие соответствие Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ, законов и т.д.); правовые акты, издаваемые федеральными министерствами, ведомствами. Необходимо помнить, что все правительственные акты являются подзаконными нормативно-правовыми актами. *Подзаконный акт* – это правовой акт органа государственной власти, имеющий более низкую юридическую силу, чем закон. Подзаконный акт принимаются на основании и во исполнение законов. В РФ на федеральном уровне к подзаконным актам относятся указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты Центрального банка РФ, министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти, постановления палат Федерального Собрания РФ, решения судов и арбитражных судов. Правовые акты министерств и ведомств, чтобы иметь правовые последствия, должны быть зарегистрированы в министерстве юстиции и опубликованы в официальных изданиях.

Имеет смысл остановиться на рассмотрении проблемы соотношения общепринятых принципов и норм международного права и внутреннего законодательства РФ. Внутригосударственное, т.е. национальное, право и международное право представляют собой две различные, самостоятельные системы права. Внутреннее право государства регулирует отношения внутри страны, на ее территории. Международное

право есть совокупность принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и другими субъектами. Современное международное право выражает представления народов, государств, мирового сообщества о справедливом, прогрессивном, отвечающем интересам жителей нашей планеты, идеале гуманизма. Международное право содержит общепризнанные нормы, т.е. такие нормы, которые официально признаны всеми или почти всеми государствами независимо от их социального строя в качестве общеобязательных. Основные принципы международного права, общепризнанные нормы международного права юридически обязательны для всех государств. В Конституции РФ отражена идея приоритета международного договора перед правом внутренним. Часть 4 статьи 15 Конституции гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Критерий – соответствие Конституции. Если международный договор содержит положения, противоречащие Конституции РФ, его ратификация возможна после внесения соответствующих изменений или дополнений в Конституцию Российской Федерации. Если международными договорами РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Это правило обязательно для всех правотворческих и правоприменительных органов. Но это не означает, что все внутригосударственные нормы находятся в «подчинении» у норм международного права, а внутригосударственная правовая система заменяется единой мировой правовой системой. Действуют две правовые системы. Любой международный договор должен быть ратифицирован, т.е. утвержден Парламентом страны. Только после ратификации международный договор приобретает юридическую силу. До ратификации такой документ, как правило, не имеет юридической силы и не обязателен для страны. Ратификация международных договоров является одним из способов выражения Россией согласия на обязательность для нее международного договора и требуется в пяти случаях, перечисленных в ст. 15 Закона «О международных договорах»<sup>4</sup>. В частности, ратификация требуется, если она предусмотрена самим международным договором, а также, если международный договор устанавливает иные правила, чем законы РФ. Ратификация осуществляется в форме федерального закона. Ратифицированные международные договоры РФ обладают статусом федерального закона и в этом качестве подлежат неукоснительному исполнению РФ.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О международных договорах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.07.1995. № 29. Ст. 2757.

Ко второй группе конституционных источников относятся конституции республик и уставы других субъектов Федерации (ч. 1 ст. 4, 5), законы и иные правовые акты субъектов РФ, решения органов местного самоуправления (ст. 76).

Что касается системы конституционного права, то здесь следует обратить внимание на то, что под системой конституционного права понимается совокупность ее составных частей и элементов, характеризующих его внутреннее строение и обособляющих его от других отраслей права. Критерием для образования системы конституционного права являются не источники, а институты, т.е. группы норм, регулирующие относительно самостоятельные сферы конституционно-правовых отношений. Система российского конституционного права включает следующие основные правовые институты с их основными внутренними подразделениями (подсистемами): основы конституционного строя; основные права и свободы человека и гражданина; федеративное устройство; избирательная система (право); президентская власть; законодательная власть; исполнительная власть; государственная власть субъектов; судебная власть; местное самоуправление; порядок внесения поправок и пересмотр конституции. Таким образом, система конституционного права складывается из последовательности институтов, которые располагаются по аналогии с последовательностью глав конституции от норм, регулирующих общие принципы и взаимосвязи к более конкретным нормам.

В последнем вопросе остановимся на понятии «конституционно-правовая ответственность», исходя из того, что юридическая ответственность – важнейший институт любой правовой системы, один из существенных признаков права, необходимый элемент механизма его действия.<sup>5</sup> Конституционно-правовая ответственность, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя отрицательных последствий (меры принуждения, санкции). Правовые последствия реализации конституционно-правовой ответственности иные, чем, например, при уголовной ответственности. В конституционно-правовой ответственности отсутствуют такие меры государственного принуждения, как лишение личного и имущественного свойства. В конституционном праве ответственность связана с устранением нарушений закона и принятием мер по должному функционированию государственной власти и восстановлению нарушенных прав и свобод. К мерам принуждения, например, относится ч. 3 ст. 15. Про-

---

<sup>5</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2009. С. 33.

анализируйте ее с точки зрения государственного принуждения. В целом конституционно-правовая ответственность – это отрицательная оценка государством деятельности граждан, государственного органа, должностного лица и т.д., а также мера принуждения, реализация санкции правовой нормы. Конституция устанавливает не только общий принцип безусловной наказуемости всех деяний, нарушающих общественные отношения, но и общие запреты на совершение тех или иных деяний (ч. 4 ст. 3). Запреты детализируются в различных отраслях права, например, в Уголовном кодексе РФ. К мерам конституционно-правовой ответственности относятся: отмена или приостановление действия актов государственных органов (ч. 3 ст. 115, ч. 2 ст. 85, 125); досрочное прекращение деятельности различных государственных органов и должностных лиц (ч. 2 ст. 117, ст. 93, ч. 2 ст. 129); лишение полномочий депутатов законодательных органов государственной власти (закон о статусе члена СФ и статусе депутата ГД ФС РФ); аннулирование юридических последствий тех или иных конституционно-правовых действий (закон о выборах депутатов ГД); ограничение или приостановление некоторых основных прав граждан, применяемых в связи с противоправными действиями граждан (ч. 3 ст. 32); отмена решения о приобретении или прекращение гражданства РФ (закон о гражданстве РФ).

К субъектам конституционно-правовой ответственности, т.е. к тем, кто может нести ответственность и привлекаться к ней и тех, кто может только привлекать к этой ответственности относятся индивидуальные субъекты (граждане, депутаты, должностные лица) и коллективные (органы государственной власти, органы местного самоуправления). На гражданина, если он не является должностным лицом, эта ответственность не распространяется. Граждане несут ответственность по другим отраслям права (уголовному, административному, гражданскому). Так, например, защита отечества является конституционным долгом и обязанностью гражданина РФ, но за уклонение от этой обязанности лицо несет административную или уголовную ответственность.

Основанием применения конституционно-правовой ответственности является действие или бездействие, которые причинили или могли причинить ущерб обществу или государству, независимо от того, были ли нарушены нормы конституционного права или нет. При этом предполагается, что в результате упомянутых действий или бездействия нанесен экономический ущерб, ущерб обороноспособности страны, ее достоинству и авторитету, доверию народа к органам государственной власти и т.д.

### **Тема 3. История конституционного процесса в России**

1. Дореволюционное конституционное (государственное) право.
2. Советское конституционное (государственное) право (1917 – 1985).
3. Конституционные преобразования 1980 – начала 1990 гг.
4. Необходимость, условия и особенности принятия Конституции РФ 1993 г.

Для понимания развития конституционализма в России необходимо обратиться к истории конституционного процесса в нашей стране. В дореволюционное время российское общество не имело закона, который назывался бы Конституцией. Однако Россия не находилась вне мирового конституционного процесса. Русской научной мыслью были выработаны десятки конституционных проектов. Российские государственеды разработали конституционно-правовые теории преобразования самодержавия в конституционную монархию. Наиболее известны труды И.Е. Андриевского, В.М. Гессена, А.Д. Градовского, В.В. Ивановского, М.М. Ковалевского, И.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина. Присутствовала и практическая сторона процесса. Были прецеденты существования в составе империи автономий с собственной Конституцией. Это Финляндия – 1809 г., Польша – 1815 г. В 1818 – 1830 гг. разрабатывались проекты Конституции Н.Н. Новосильцева и М.М. Сперанского. 1 марта 1881 г. Александр II, по сути, одобрил конституционный проект М.Т. Лорис-Меликова, предусматривающий введение ограниченного представительного правления. Но именно в этот день император был убит террористом. Более подробно необходимо остановиться на первом в истории российской государственности конституционном документе – Манифесте Николая II от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», который стал своеобразной «малой конституцией». Манифест обещал населению «гражданские свободы на началах неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». В России вводилась Государственная Дума, которая объявлялась законодательной, была проведена реорганизация важнейших государственных учреждений.

23 апреля 1906 г. принимается положение «Основные государственные законы Российской империи» – один из важнейших актов конституционного значения досоветской эпохи, главной целью которого была кодификация законов. Можно говорить о том, что изменения, закрепленные в апреле 1906 г. в государственной системе страны, свидетельствовали о коренных сдвигах в развитии российской государственности. Впервые в российской истории император был «вписан» в законодательно-правовую систему координат. Ему законодательно предписывалось соблюдать определенные правила в политических вопросах.

Монарх сохранял титул «самодержец», но уже не было положения о том, что прерогативы его «неограниченны». Государственная Дума и Государственный Совет были не только уполномочены своим одобрением превращать в законы представленные законопроекты, но и наделялись правом законодательной инициативы. Власть императора в законодательной сфере утрачивала абсолютистский характер. Законодательно было закреплено положение о несменяемости судей, что на правовом уровне определило разделение властей – основополагающего принципа любого конституционного строя. К началу XX в. Россия имела юридическую систему, в которой наметилось интенсивное развитие прогрессивных правовых форм и институтов. Это и начальные формы парламентаризма (Государственная Дума) и местного самоуправления (земства), а также частное право, земельное законодательство, суд присяжных и связанное с ним процессуальное право, адвокатура, свидетельствовавшие о процессе глубокого проникновения правовых начал в российскую жизнь. Все это говорило о том, что Россия неумолимо шла к установлению в стране строя конституционной монархии. Однако этот процесс был прерван в октябре 1917 г., когда к власти в стране пришли большевики.

Во втором вопросе главное внимание необходимо уделить анализу четырех конституций РСФСР, принятых в 1918, 1925, 1937, 1978 гг. Рассмотрим особенности каждой из конституций, юридическую специфику закрепленных в них государственно-правовых институтов.

Принятие каждой из них знаменовало существенные изменения в жизни общества, определяло качественно новый этап в истории государства. Первым конституционным актом обобщающего характера стала «Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа», получившая название «малая Конституция» советского государства. В ней Россия объявлялась республикой Советов с федеративным устройством. Отменялась частная собственность на землю, вводилась всеобщая трудовая повинность в целях «уничтожения паразитических слоев общества». Вскоре потребовался детальный конституционный акт. Таковым стала первая советская Конституция, принятая V съездом Советов 10 июля 1918 г. Основной задачей провозглашалось установление диктатуры городского и сельского пролетариата. Конституция была крайне политизирована, что проявлялось в ее классовом характере. Так, права и свободы предоставлялись только трудящимся, не признавалось формальное равенство прав. Равными избирательными правами, например, пользовались только «добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом». Лишались избирательных прав лица, «прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, частные торговцы, священнослужители и т.д. Не было равным и представительство от социальных групп, имевших

избирательное право – рабочие имели более высокую норму представительства, чем крестьяне. Высшей властью в стране объявлялся Всероссийский съезд рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов, созываемый Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов (ВЦИК), избираемый в свою очередь съездом Советов. ВЦИК являлся высшей властью в период между съездами. ВЦИК образовывал правительство – Совет Народных Комиссаров (СНК), для общего управления делами РСФСР и министерства (Народные Комиссариаты) для руководства отдельными отраслями управления. Органами власти на местах являлись городские и сельские советы, формировавшие свои исполнительные комитеты.

После образования 30 декабря 1922 г. СССР и принятия первой Конституции СССР в 1924 г. развитие российской Конституции жестко увязывается с Конституцией СССР. Вторая Конституция РСФСР была принята 11 мая 1925 г. XII Всероссийским съездом Советов. Она содержала 89 статей. Главная задача определялась как «гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии... и осуществления коммунизма...». Конституция РСФСР не дублировала Конституцию СССР. Конституция СССР раскрывала проблему организации союзного государства и его отношений с членами союза. Конституция РСФСР раскрывала общественный строй, государственный механизм республик, входивших в ее состав, избирательное право, правовой статус граждан. Следует обратить внимание на то, что Конституция 1925 г. не изменила классового характера, что проявилось в неизменности функций высших органов власти и избирательной системы, определенных Конституцией 1918 г.

21 января 1937 г. XVII Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов утвердил новую Конституцию РСФСР, сохранявшая юридическую силу более 40 лет. В своей основе она повторяла положения Конституции СССР 1936 г., хотя имела и свои отличительные черты. Принципиально новым в конституциях СССР и РСФСР было то, что они во многом утрачивали формально классовый характер. Это проявилось в первую очередь в существенном изменении избирательного права и системы Советов. Хотя, как и раньше подчеркивалось классовое содержание советской демократии, но если раньше она была только для трудящегося большинства, то теперь объявлялась демократией для всех, так как нетрудящихся просто не осталось в стране. Советы стали именоваться Советами трудящихся, менялась их система. Если раньше Советы были только в низовом звене – в городах и селениях, а на более высоком уровне (начиная с волости, района) созывались съезды Советов, то теперь во всех звеньях – от сельсовета до Верховного Совета РСФСР и СССР устанавливалась единая система. Вводилось всеобщее избирательное право. Избирательного права лишались только

умалишенные и лица, осужденные судом с лишением избирательных прав. Все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, независимо от каких-либо расовых, религиозных и прочих обстоятельств, имели право участвовать в выборах депутатов и быть избранными. Выборы становились прямыми, в отличие от многостепенных выборов, закрепленных в Конституции 1925 г. Конституции СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. по своему содержанию были демократическими, но они были не действующими, а формальными, поскольку в условиях однопартийной системы и тоталитарного режима, существовавших в то время, реализовать их демократический потенциал было невозможно.

Следующим этапом в развитии российского конституционного процесса было принятие Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Теоретической основой Конституции РСФСР 1978 г. стала концепция «развитого социализма» и построения «общенародного государства». РСФСР объявлялось как социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей республики. Подчеркивался суверенитет народа как единственного субъекта государственной власти. Политической основой Конституция определяла Советы народных депутатов, через которые народ осуществляет свою государственную власть. Все государственные органы были подконтрольны и подотчетны Советам. Советы формировались на основе выборности. Формами прямой (непосредственной) демократии были всенародное голосование и референдум (ст. 5). Впервые в Конституции была в прямой форме закреплена руководящая и направляющая роль коммунистической партии в государстве (ст. 6), тем самым, законодательно закреплялась однопартийная политическая система.

Новаторским в Конституции следует считать включение в состав субъектов политической системы трудовых коллективов – организационно и юридически оформленных объединений трудящихся, созданных в целях производства материальных и духовных ценностей. Принципиально новой была и гл. 3 «Социальное развитие и культура», в которой гражданам РСФСР предоставлялся большой комплекс социально-экономических и культурных прав. Экономической основой государства провозглашалась государственная (общенародная) и колхозно-кооперативная собственность на средства производства. Раздел II Конституции РСФСР «Государство и личность» развивал такие институты, как неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, законом охранялась личная жизнь граждан, обеспечивалась свобода совести.

В целом по уровню законодательной техники, по своим юридическим характеристикам, закреплению формально демократических принципов, Конституция РСФСР 1978 г. превосходила все предшест-

вующие конституции. Но политико-идеологическое наполнение нивелировало ее положительные юридические характеристики, превращая ее в партийно-политический документ.

Таким образом, первые четыре конституции РСФСР были по своему типу советскими, социалистическими конституциями. Они развивались в соответствии с принципами преемственности, хотя и имели свои особенности, весьма существенные. Все они были в значительной степени фиктивными, провозглашали принципы, которые фактически не реализовывались на практике.

Главное содержание третьего вопроса составляет анализ конституционного процесса в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Сначала он проходил в рамках Конституции 1978 г. Первые серьезные изменения в нее были внесены в 1989 г., когда были приняты законы РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и «О выборах народных депутатов РСФСР». Существенно менялась система органов власти РСФСР и порядок выборов народных депутатов. Высшим органом государственной власти в стране стал Съезд народных депутатов, правомочный принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос. Съезд состоял из 1068 депутатов, избираемых гражданами России на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права. В период между съездами законодательные полномочия осуществлял формируемый народными депутатами РСФСР Верховный Совет.

12 июня 1990 г. Россия провозглашается суверенным государством и в Конституцию вводятся важные поправки: отменяется ст. 6; изменяется название государств (Российская Федерация – Россия); вводится пост Президента Федерации; раздел о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина приводится в соответствие с нормами международного права; устанавливается равноправие всех форм собственности, включая частную. Частью Конституции стал Федеративный договор, разграничивший предметы ведения и полномочия Федерации, и ее субъектов.

Вскоре стало очевидно, что Конституция РСФСР 1978 г. стала неприемлемой в новых условиях. За 1989 – 1993 гг. в нее было внесено свыше 300 поправок и дополнений. Новое содержание не вписывалось в прежнюю конституционную форму. Необходима была новая Конституция. В июне 1990 г. создается Конституционная комиссия для разработки Конституции. Первый проект был вынесен на обсуждение в ноябре 1990 г. и сразу же вызвал серьезные споры в обществе. Нарастали серьезные противоречия между президентом Б.Н. Ельциным и Верховным Советом, которые привели к серьезному конституционному кризису. В основе противоречий лежал разный подход к формированию российской государственности. Президентский вариант предполагал создание в России президентской республики с сильными президентскими полномо-

мочиями. Вариант Верховного Совета предполагал значительную роль парламента. 21 сентября 1993 г. Президент издал указ о приостановлении деятельности Верховного Совета и объявил о проведении новых выборов. 3–4 октября в Москве произошли трагические события, связанные с применением силы обеими сторонами. Для завершения подготовки проекта Конституции РФ было создано Конституционное Собрание, которое одобрило президентский проект Основного закона. 12 декабря 1993 г. было проведено всенародное голосование, в ходе которого Конституция получила одобрение. Со дня ее официального опубликования 25 декабря 1993 г. Конституция вступила в силу. Одновременно были проведены выборы в новые органы государственной власти – Государственную Думу и Совет Федерации. Тем самым завершился конституционный кризис и страна начала жить по новой Конституции.

#### **Тема 4. Конституция Российской Федерации.**

##### **Общая характеристика**

1. Понятие, сущность и функции конституции.
2. Основные черты и юридические свойства конституции.
3. Форма и структура Конституции РФ.
4. Классификация конституций. Конституции республик, уставы других субъектов РФ.
5. Соблюдение и правовая охрана Конституции.

При изучении данной темы в первую очередь необходимо четко знать определение Конституции, и ее содержание. Под *конституцией в юридической науке понимается основной закон, определяющий правовую основу государства, принципы, структуру, главные характеристики государственного строя, права и свободы граждан, форму правления и государственного устройства, систему правосудия и другие основные устои жизни общества*. Конституция как нормативный правовой акт занимает самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства и отличается от других правовых актов. Под *сущностью Конституции* следует понимать ее глубинную природу (чью волю она выражает), баланс основных социальных интересов, представленных в обществе; проявление плюрализма, политического компромисса. Напомним, что по вопросу сущности Конституции имеются различные теории. *Теория общественного договора* предполагает, что все члены общества заключили договор, воплощенный в Конституции, о том, на каких основах учреждается данное общество, по каким правилам оно живет. Конституция есть выражение суверенитета народа, проявление его единой воли. *Теологические теории*, видящие сущность Конституции в воплощении

в ней божественных предписаний человеческому обществу о правилах жизни считают, что в Конституции выражаются идею высшей справедливости, разума. *Теория естественного права* предполагает, что сущность Конституции заключается в воплощении в ней многовекового опыта, постепенно складывающихся традиций данного народа. Только такие Конституции обладают, согласно этой концепции, прочностью, устойчивостью, в отличие от «революционных» Конституций, исходя из чужого опыта. *Теория государственной воли* отрицает народный характер Конституции, которая рассматривается как самоограничение государственной власти в целях недопущения произвола, деспотизма. Власть сама себя ограничивает, устанавливая в Конституции пределы этого ограничения. *Марксистско-ленинская теория* усматривает сущность Конституции в том, что она выражает взгляды не всего народа, а только волю господствующего класса. Современное понимание сущности Конституции РФ заключается в том, что Конституция утверждает общедемократические начала российской государственности. Общедемократическая сущность конституции предполагает, что полноправными гражданами являются все члены общества, что конституция принимается при участии большинства избирателей и поддерживается этим большинством и признает высшей ценностью человека его права и свободы. Конституция РФ 1993 г. является народной, в ней заложены общедемократические принципы, она социально ориентирована. Она предполагает возможность жить в государстве, предоставляющем возможность ее гражданам осуществлять свое право на свободную жизнь в правовом государстве, где гарантируются права и свободы человека и гражданина и где народный суверенитет реализуется через представительную систему.

Выделим сущностные черты Конституции, отличающие ее от других правовых актов. Во-первых, *особый субъект*, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается. Конституция в современном значении этого понятия является актом, который принимается народом или от имени народа. Конституция РФ принята 12 декабря 1993 г. на общенародном референдуме. Ее принятие является высшим непосредственным выражением власти народа. Она имеет *учредительный*, первичный характер конституционных норм, что обеспечивается особым порядком принятия Конституции, ее высшей юридической силой, всеохватывающим характером конституционной регламентации. Действие Конституции распространяется на все сферы общественных отношений: политическую, экономическую, социальную, духовную и др.

Под *функциями* конституции следует понимать различные проявления ее назначения. Они отражают роль основного закона в политике, жизни общества и граждан, осуществлении задач государства, поэтому

любой конституции, независимо от социальной системы, свойственны определенные основные функции. В науке конституционного права, несмотря на большой разброс во взглядах на понимание функций конституции, выделяют следующие основные функции конституции: учредительную, политическую, идеологическую, юридическую. *Учредительная функция* заключается в том, что конституция, появляясь в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его развития на следующем историческом этапе. Слово «учредительная» надо понимать в том смысле, что конституция либо закрепляет то, что уже существует как результат деяний людей, либо создает предпосылки для совсем новых общественных отношений, созревших в обществе, но не могущих возникнуть, пока не будет для них необходимой правовой базы, которая с принятием конституции и учреждается. Таким образом, учредительные начала конституций могут проявляться и по отношению к общественной (политической) системе в целом, и по отношению к конкретным государственно-правовым институтам и учреждениям. Для подкрепления данного положения приведите примеры из истории. Все новые конституции, как в России, так и в других странах закрепляли изменения в социально-политическом устройстве государства (США, Франция, Россия). Учредительный характер свойствен и Конституции РФ 1993 г. Ее учредительная роль состоит в полном и окончательном юридическом оформлении отказа России от социалистического пути развития и ее перехода на путь демократического развития.

*Политическая функция* конституции заключается в том, что она оформляет компромисс между политическими силами, устанавливая основы организации государственной власти, основы взаимоотношений между государством и личностью, определяет базовые принципы функционирования политической системы. *Идеологическая функция* – это способность конституции влиять на жизнь общества путем распространения и утверждения определенных политических и правовых идей и ценностей. В данном случае речь идет не о закреплении постулатов какого-то политического учения в качестве господствующего, как это было в советских конституциях, а о закреплении в конституции демократической системы общественных ценностей, отражающих общечеловеческие идеалы. *Юридическая функция* конституции заключается в том, что она является юридическим государственным документом, имеющим высшую юридическую силу. В силу этого она становится юридической основой для развития всей системы правоотношений в обществе, становится основой новой правовой системы и правопорядка в стране, дает импульс развитию законодательства и принятию новых нормативных юридических актов, воплощающих общие идеи и отдельные положения конституции.

Конституция – особый нормативный правовой акт, существенно отличающийся по своей природе, сущностным юридическим свойствам, по специфике воздействия на жизнь страны от других нормативных правовых актов. Конституция РФ обладает определенными основными чертами. К ним относится ее *основополагающий характер*. Конституция регулирует наиболее важные общественные отношения, а конституционное регулирование носит обобщенный характер. *Народный характер* – результат совместной деятельности народа, его непосредственного участия, служит интересам народа. Конституция принимается особым субъектом или от имени этого субъекта – народа. *Реальный характер* – Конституция соответствует фактически существующим общественным отношениям. *Стабильный характер*, что предполагает длительность действия конституции без внесения существенных поправок.

Конституция РФ обладает и специфическими юридическими свойствами. *Юридические свойства* конституции – это признаки ее как основного закона государства. Рассмотрим их подробнее. *Конституция – основной закон государства*. Любая конституция, в том числе и Конституция РФ, относится к числу правовых актов, является законом и обладает всеми его чертами. Конституция РФ – это общеобязательный нормативный акт, закрепляющий важнейшие начала жизни общества и государства, рассчитанный на постоянное, многократное применение, опирающийся в своем действии на авторитет и силу Российского государства. Конституция РФ – это один акт. Основной закон, представленный одним актом, принято называть «писаной конституцией». Если же у государства нет такого единого акта, а имеющим конституционное значение признается ряд актов разных лет, то их в совокупности обычно именуют «неписаной конституцией» (например, Великобритания).

*Юридическое верховенство конституции* означает ее высшую юридическую силу по отношению ко всем иным нормативным актам. Все они должны соответствовать конституции и не могут ей противоречить. Акты могут развивать положения конституции. Но при этом, если первое слово по какому-то вопросу уже сказано конституцией, они не вправе говорить что-то иное, содержать в себе другое предписание. Нельзя в другом акте путем интерпретаций, словесных манипуляций предусмотреть такие варианты действий, которые не вытекают из самой конституции, да по ее духу и не могут из нее следовать (ч. 1 ст. 15). *Прямое действие* означает, что конституционные нормы для их реализации не нуждаются в каком-либо ином правовом подтверждении, что служит гарантией от их искажений. Особое значение это свойство имеет при разрешении правовых коллизий, так как при противоречии между конституцией и иными нормативными правовыми

актами все субъекты правоприменительной деятельности обязаны руководствоваться основным законом непосредственно. Если возникает коллизия между конституцией и законом, действует конституция. Если возникает коллизия между законами, действует тот, который соответствует конституции. Конституция – *база текущего законодательства*, определяет его характер. Текущее законодательство развивает предписания конституции, исходит из ее духа при детальном регулировании различных общественных отношений. Конституция определяет сам процесс правотворчества – устанавливает, какие основные акты принимают различные органы, их наименования, юридическую силу, процедуру и порядок принятия законов. В частности, конституция прямо указывает виды федеральных конституционных законов или федеральных законов, требуемых для регулирования определенных вопросов. Так, Конституция РФ предусматривает ограниченный круг вопросов, по которым могут приниматься Федеральные конституционные законы (ФКЗ). В Конституции РФ предусмотрено принятие 16 ФКЗ. К ним относятся: о порядке разрешения вопросов, связанных с принятием в РФ нового субъекта РФ, образованием в ее составе нового субъекта, (ч. 2 ст. 65; ч. 5 ст. 66; ч. 1 ст. 137 Конституции); о принятии в состав РФ нового субъекта РФ (ч. 2 ст. 65; ч. 1 ст. 137); о государственных флаге, гербе и гимне РФ, их описании и порядке официального использования (ч. 1 ст. 70); о референдуме РФ (п. «в» ст. 84); о режиме военного положения (ч. 3 ст. 87); о чрезвычайном положении (ст. 88; ч. 2 ст. 56); о порядке деятельности Правительства РФ (ч. 2 ст. 114); о судебной системе РФ (ч. 3 ст. 118); о Конституционном Собрании (ч. 2 ст. 135) и др. По иным вопросам ФКЗ принимать нельзя. Категория «федеральные конституционные законы» подчеркивает государственную важность определенных вопросов, а требованием квалифицированного большинства для принятия таких актов обеспечивается более взвешенный подход парламента РФ к их подготовке и принятию. Но должно быть очевидным, что текст Конституции в качестве высшей ценности возвышается над всей системой писаного права, включая и федеральные конституционные законы.

Конституция также предусматривает принятие и многих федеральных законов. Например, о гражданстве (ст. 6), о военной службе (ст. 59), о порядке выборов Президента РФ (ст. 81) и др. Конституция во многих случаях говорит о том, что права и интересы граждан гарантируются либо охраняются законом, а соответствующие действия органов и должностных лиц регулируются законом, подразумевая не акт в форме закона, а всю гамму правовых норм, необходимых для соответствующего случая (ч. 1 ст. 3).

К числу юридических свойств относится и такое свойство, как *особый порядок ее принятия и изменения*. Для обеспечения стабильности конституционного строя, эффективного функционирования правовой системы устанавливается особый, усложненный порядок пересмотра и внесения поправок. Это необходимо для того, чтобы не было соблазна необоснованного корректирования конституционных положений в угоду политическим пристрастиям и желаниям. Процедура изменения действующей Конституции РФ предусмотрена в гл. 9 – «Конституционные поправки и пересмотр Конституции». Особый порядок принятия конституций состоит, прежде всего, в специальной организации массового (всенародного) обсуждения ее проекта. Особый порядок принятия может выражаться в вынесении проекта конституции на всенародное голосование (референдум), что и имело место в связи с принятием сегодняшней конституции РФ. Результаты референдума являются обязательными и означают принятие либо непринятие конституции народом. В случае принятия она приобретает государственно-обязательную силу, хотя это и не исключает официального провозглашения парламентом или президентом страны, центральной избирательной комиссией принятия конституции и вступления ее в силу.

Особый порядок изменения конституции – это специально усложненные процедуры представления проектов, обсуждения и принятия законов о внесении изменений в нее. В том случае, если закон об изменениях и дополнениях конституции принимается парламентом, это обычно сопровождается требованием квалифицированного большинства голосов в пользу такого закона. Согласно ст. 134 предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов СФ или депутатов ГД. Порядок изменения Конституции поделен на четыре части. Первая часть – это положения глав 1, 2, 9. Эти положения не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием – парламентом РФ. Парламент вправе лишь дать изначальную оценку соответствующих предложений (ст. 135). Вторая часть – это поправки к гл. 3 – 8 Конституции (т.е. к ее остальному тексту). Они принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (ст. 136). Вспомните в данном случае положения ст. 108. Третья часть – это изменения ст. 65 Конституции РФ, касающиеся состава субъектов РФ. Они вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в РФ и образовании в ее составе нового субъекта РФ, об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ (ч. 1 ст. 137). Четвертая часть – изменения, касающиеся на-

именования субъекта РФ. Конституция указывает, что в случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта РФ подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ (ч. 2 ст. 137).

Что касается вопроса формы и структуры конституции, то следует понимать, что юридическая наука под формой понимает *способ организации и выражения конституционных норм*. Определяется форма тем, что конституция может состоять из одного или нескольких нормативных актов. Если конституция есть единый писанный акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то ее можно определить как кодифицированную. Если же те вопросы регулируются несколькими писаными актами, то это некодифицированная конституция. Кодифицированные конституции в зависимости от степени кодификации можно подразделить на развернутые и неразвернутые. Встречаются конституции смешанного типа. Частично они писанные и включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами. Частично же состоят из обычаев и доктринальных толкований, судебных прецедентов, обычаев (именуемых конституционными соглашениями), в которых содержатся конвенционные нормы. Бывают и неписанные конституции, вообще незафиксированные в документах, но они существуют обычно временно – после революций, переворотов. Конституция РФ представлена в форме писаного, единого кодификационного нормативного правового акта.

*Под структурой конституции* понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определенная система группировки однородных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения. По своей структуре Конституция 1993 г. состоит из преамбулы и двух разделов. Раздел первый содержит собственно Конституцию и включает девять глав (137 статей). Раздел второй – заключительные и переходные положения. Целью второго раздела является определение принципов перехода от Конституции РСФСР, принятой 12 апреля 1978 г., с последующими изменениями и дополнениями, учрежденными на ее основе государственных институтов к положениям Конституции 1993 г.

В четвертом вопросе рассмотрим классификацию существующих конституций, исходя из различных критериев. По *форме* (писанные и неписанные), по *времени действия* (временные и постоянные), по *способу принятия или изменения* (гибкие, жесткие) и по другим критериям, если таковые имеются. Выявите соотношение Конституции РФ и конституций республик, уставов других субъектов РФ. Подчеркните, что в системе нормативных правовых актов каждого субъекта есть

акты, которые имеют высшую юридическую силу на территории данного субъекта. В республиках это конституция, в других субъектах – уставы. Конституции и уставы представляют собой акты учредительного характера (ст. 66). Наличие конституции у республики вытекает из ее статуса как государства в составе Федерации, обязательным атрибутом которого является конституция. Другие субъекты Федерации, являющиеся не государствами, а государственно-территориальными или национально-территориальными образованиями, принимают свои уставы. Конституция и устав в правовом отношении равнозначны. Они представляют собой учредительные акты, закрепляющие статус данного субъекта в составе РФ: основы взаимоотношений с Федерацией, полномочия субъекта, систему его органов государственной власти, избирательную систему, организацию местного самоуправления и другие вопросы устройства данного субъекта. Конституции и уставы должны соответствовать Конституции РФ (ст. 72). Соответствие не означает полной аналогии. Оно устанавливается только в той мере, в какой это необходимо, чтобы создать условия для функционирования РФ как единого государства, обеспечить единое экономическое пространство, единые основы статуса личности, прямое действие Конституции и федеральных законов на территории всей страны.

Вне этих рамок за субъектами Федерации обеспечивается достаточная самостоятельность в определении содержания своих конституционных и уставных норм. Следует подробно остановиться на гарантиях соответствия конституций и уставов федеральной Конституции. К ним относятся: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны (ч. 2 ст. 4); высшая юридическая сила, прямое действие и применение на всей территории страны (ч. 1 ст. 15); формирование субъектами Федерации системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77); взаимное согласие РФ и ее субъектов для изменения статуса в соответствии с ФКЗ (ч. 5 ст. 66); возможность проверки соответствия конституций и уставов субъектов Федерации Конституционным Судом РФ. Положения конституций и уставов, признанные не соответствующими Конституции РФ, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125).

В последнем вопросе остановимся на проблеме обеспечения соблюдения Конституции и охраны ее от нарушений. Именно от этого в решающей степени зависит прочность конституционного строя. *Правовая охрана Конституции* – это совокупность юридических средств, с помощью которой достигается выполнение всех установленных конституционных норм, соблюдение режима конституционной законно-

сти. Прочность конституционного строя в решающей степени зависит от соблюдения конституции и прямо пропорциональна законопослушности граждан. Однако в любом обществе есть люди и организации, цели и деятельность которых представляют угрозу для конституции. Угроза также исходит от превышения полномочий или злоупотреблений со стороны должностных лиц и органов государства. Нарушения конституции опасны тем, что разрушают фундамент государственности, порождают правовой хаос, ущемление прав человека. Государство обязано обеспечивать соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Наиболее грубые и опасные нарушения наказываются в уголовном порядке. Практически в любой стране предусматриваются такие составы преступления, как «заговор с целью захвата власти», «призывы к насильственному свержению государственного строя» или просто «неуважение к конституции». Высшие гарантии безопасности конституции заложены в самом ее тексте: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15). Обязанность здесь закреплена в самой общей форме, скорее как общий принцип всей государственности, без установления ответственности за ее невыполнение. Но именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка. Целям охраны Конституции служит положение (ч. 5 ст. 13): «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя...». Тем самым гарантируется деятельность только тех объединений, которые признают конституционные порядки. Конституция РФ предусматривает активные формы ее охраны гражданами. Так, решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46). Граждане вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод (ФЗ «О Конституционном Суде РФ»). Главная ответственность за соблюдение и охрану конституции падает на должностных лиц государства. В России – прежде всего на Президента, который согласно Конституции является ее гарантом, что предполагает право и обязанность самостоятельно принимать им решения по защите Конституции. Конституция не возлагает специальных обязанностей по ее охране на Федеральное Собрание, Правительство, Верховный и Высший Арбитражный суды, но ясно, что как в силу своих конституционных полномочий, так и при чрезвычайных обстоятельствах, представляющих угрозу конституционному строю, они обязаны действовать в соответствии с Конституцией и в ее защиту. Такая же обязанность должна

быть признана в отношении Вооруженных Сил и правоохранительных органов, находящихся в ведении исполнительной власти.

Особую роль в охране конституции и обеспечении ее соблюдения играет Конституционный Суд (ст. 125). Согласно Конституции и ФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» он имеет статус «судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства» (ст. 1 Закона). Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ всех нормативных актов государства (законов, конституций республик и др.), разрешает споры о компетенции, дает толкование Конституции РФ, осуществляет ряд иных полномочий, призванных обеспечить неуклонное соблюдение Конституции. Особенно важно то, что Конституционный Суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле» (ч. 3 ст. 3 Закона). Такое право предоставляет Конституционному Суду широкие возможности способствовать поддержанию и укреплению конституционного строя в России. Нормы, устанавливающие обязанности определенных органов государственной власти по охране и соблюдению Конституции, содержатся практически во всех республиканских конституциях и уставах других субъектов Российской Федерации. Парламентский контроль за соблюдением Конституции осуществляется палатами ФС. Выделите положения Конституции РФ, которые служат целям ее охраны (ч. 5 ст. 13; ч. 3 ст. 15; ст. 46, 57 – 59; ч. 2 ст. 80). Соблюдение Конституции, ее охрана обеспечиваются конституционно-правовой ответственностью – отрицательной оценкой государственной деятельности гражданина, государственного органа, должностного лица, а также мерой принуждения, реализацией санкции правовой нормы. К числу мер конституционно-правовой ответственности относятся: досрочное прекращение деятельности различных органов и должностных лиц (отставка, отзыв и др.); отмена или приостановление действий нормативно-правовых актов или их части; аннулирование правовых результатов (отмена решения о приеме в гражданство, признании выборов несостоявшимися и др.).

## Раздел II

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

### Тема 5. Основы конституционного строя Российской Федерации

1. Понятие конституционного строя.
2. Политические основы конституционного строя РФ:
  - а) демократическое государство;
  - б) человек, его права как высшая ценность;
  - в) федеративное государство;
  - г) правовое государство;
  - д) республиканская форма правления;
  - ж) суверенное государство.

Начинать изучение этой объемной темы следует с уяснения смысла понятий «гражданское общество», «общественный строй», «конституционный строй», «форма государства». Эти понятия тесно связаны между собой, поскольку в совокупности они составляют то, что мы называем обществом. *Гражданское общество* – это система самостоятельных и независимых от государства общественных отношений и институтов, обеспечивающих условия для реализации частных интересов индивидов и коллективов. Именно в рамках гражданского общества реализуется большая часть прав и свобод человека. Под *общественным строем* понимается устройство любого государства, характеризующееся экономическими, политическими, социальными отношениями, лежащими в основе этого строя. *Конституционный строй* – это определенная форма, определенный способ организации государства, закрепленный в его конституции. В современном понимании конституционный строй – это форма организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву, создает оптимальные условия для функционирования гражданского общества, являющегося неперенным атрибутом конституционного государства. *Под основами конституционного строя* Российской Федерации понимаются истоки государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить России характер конституционного государства.<sup>6</sup> Безусловно, это идеальная схема. В действительности ни одно государство не реализовало на практике этот идеал, но он является желанной целью для современного демократического общества.

Глава первая Конституции РФ посвященная основам конституционного строя России, характеризует сущность и основные принципы государства. Для общего обозначения сущности государства, его

---

<sup>6</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 98.

структурных и властных признаков используется понятие «форма государства». Это понятие включает три элемента: форма государственного правления, форма государственного устройства и государственно-правовой (политический) режим. *Форма государственного правления* отвечает на вопрос о том, кто и как осуществляет государственную власть, как устроены, организованы и действуют в нем органы государства, какова степень участия населения в их формировании, компетенция этих органов. Различают две основные формы государственно-го правления. Первая – монархия (ее разновидности – абсолютная монархия, конституционная монархия, дуалистическая монархия, парламентарная монархия). Вторая – республика (ее разновидности – президентская республика, парламентарная республика, смешанная республика). *Форма государственного устройства* – это способ территориальной организации государства или государств, образующих союз, отражающая характер взаимоотношений между центральными и местными властями. Государственное устройство представляет собой внутреннее деление государства на составные части – административно-территориальные единицы, автономные политические образования или суверенные государства. Различают три основные формы государственного устройства: федеративное, унитарное и конфедеративное.

*Государственно-правовой (политический) режим* характеризует, каким способом, с помощью каких приемов и методов государство осуществляет государственную власть. Политический режим является наиболее динамическим компонентом формы государства и оценивается исходя из признания и гарантированности основных прав и свобод человека и гражданина, из развитости гражданского общества и действенности институтов демократии, из эффективности правовых ограничений по отношению к полномочиям структур власти, из состояния законности и правопорядка в стране. В связи с этими фактами различают демократические и недемократические (тоталитарные) режимы.

Необходимо обратить внимание на ст. 16 и 135 Конституции РФ, которые императивно утверждают, что положения, составляющие основы конституционного строя РФ, не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Это может сделать только Конституционное Собрание или в ходе всенародного голосования. Никакие другие положения Конституции и, соответственно, действующие или принимаемые правовые акты не могут противоречить основам конституционного строя РФ (ч. 2 ст. 16).

Во втором вопросе подробно рассматривается содержание основ конституционного строя РФ. Основы конституционного строя закреплены в гл. 1 Конституции страны. Принципы организации государства закрепляются здесь в самой общей форме, они создают фундамент кон-

ституционного строя, а конкретно раскрываются в последующих главах Конституции. Российская Федерация – Россия (ст. 1) – есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Таким образом, в первой статье определяются четыре важнейших принципа конституционного строя. *Демократическое государство* выражается, прежде всего, в народовластии, гласном осуществлении государственных функций, разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную, политическом многообразии, гуманистической направленности политического режима и недопустимости произвола, в признании и гарантировании местного самоуправления. Следует акцентировать внимание на понятии «народовластие», под которым понимается принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами (ст. 3). Народ РФ осуществляет свою власть как непосредственно (референдум и свободные выборы), так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (осуществление власти через выборных представителей).

В число конституционных основ РФ входит один из основополагающих принципов демократической организации государства, важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека является *принцип разделения властей*. Его сущность сводится к тому, что для обеспечения свободы граждан различные функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – должны осуществляться различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга. В Российской Федерации принцип разделения властей впервые закреплен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., а позже введен в Конституцию РСФСР (ст. 10).

Дифференциация государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную имеет принципиальное значение, ибо она устраняет ее узурпацию со стороны соответствующих структур государства или должностных лиц и придает незыблемый характер конституционному положению, согласно которому носителем суверенитета в РФ является ее многонациональный народ. Однако для реализации данного положения недостаточно одного лишь распределения власти между несколькими органами. Необходимо, чтобы они находились во взаимном равновесии, чтобы ни один из органов не мог получить преобладание над другими, чтобы каждый из них был гарантирован от посягательств на его самостоятельность. В результате различные власти, организованные подобным образом, не подчинены друг другу, однако находятся в тесной связи между собой и во взаимодействии. Ни одна из них ничего не может сделать без других, и при несогласии

между ними вся государственная деятельность должна остановиться. Но поскольку остановиться она не может, то «силою вещей, – считал Ш. Монтескье, – власти будут принуждены действовать и необходимость заставляет их действовать в согласии друг с другом». Результатом этого и явится их взаимное сдерживание, обеспечивающее свободу.

Для того чтобы обеспечить реализацию принципа разделения властей не только в верхних эшелонах государственной власти, но и во всей иерархии государственных органов, Конституция предусматривает соединение принципа разделения властей с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5).

Основы конституционного строя закрепляют в Российской Федерации *политическое многообразие*, в том числе многопартийность. Каждой партии предоставляется возможность беспрепятственно действовать, разрабатывать собственную идеологию, завоевывать симпатии и поддержку у населения, рекрутировать членов в свои ряды. Партии разрабатывают и представляют избирателям альтернативные варианты наиболее оптимальных, по их мнению, решений проблем общественного развития. Всеобщие выборы, выражающие волю народа, имеют смысл только в том случае, если на суд избирателей выносятся различные программы, разрабатываемые политическими партиями. Многопартийность, следовательно, выступает как форма политической демократии и важнейшая предпосылка формирования органов государственной власти. Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом.<sup>7</sup> Такое законодательство существует практически во всех развитых странах, чем признается важная роль партий для общества и государства. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий, на их деятельность распространяется принцип свободы общественных объединений, также закрепляемый в конституционном порядке (ст. 30). Отношения государства с партиями часто бывают весьма сложными, поскольку именно партии образуют оппозицию правительству – парламентскую и внепарламентскую. Но это не может стать основанием для какого бы то ни было ограничения деятельности отдельных партий, а тем более их запрещения. Конституция России отвергает однопартийность – признак тоталитарного государства или крайне низкого развития политической культуры. По смыслу Конституции, правомерна только такая партийная система, которая включает

---

<sup>7</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 06.05.2010) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

как минимум две политические партии. Государство обязано, опираясь на закон, гарантировать возможность создания партий и их деятельность. Государство (прежде всего судебные органы) также обязано предотвращать действия высших должностных лиц, если они пытаются свести деятельность партий к формальному существованию, лишив их реальных возможностей влиять на формирование органов власти. Все партии, как и другие общественные объединения, равны перед законом. Это означает, что к ним предъявляются одинаковые требования при регистрации, устанавливается единый порядок защиты имущества и прекращения деятельности.

Необходимо помнить, что в понятие *общественные объединения* включаются как политические партии, так и разного рода общественные организации – профсоюзы, молодежные, женские организации, играющие в демократическом государстве активную роль. Число таких организаций в развитом обществе всегда велико. Общественные объединения – это проявление самодеятельности народа, его участия в общественной жизни. Они, следовательно, выступают как составная часть демократии и форма жизни гражданского общества. Конституция РФ гарантирует право граждан создавать общественные объединения и свободу их деятельности (ст. 30). Общественные объединения нуждаются в определенных, установленных законом правах, и прежде всего – свободно осуществлять свои уставные задачи. Для этого они учреждают свою прессу, создают предприятия и другие хозяйственные единицы, беспрепятственно собирают членские взносы. Они самостоятельно расходуют средства из собственного бюджета, обладают жилищным фондом и т.д. Государственные органы не финансируют деятельность общественных объединений и не вправе вмешиваться в их внутреннюю деятельность. В то же время эти объединения участвуют в работе многих органов государственной власти и государственных совещаниях. Например, их представители работают в Общественной палате, деятельность которой направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране. Профсоюзы входят в состав Трехсторонней комиссии по социально-трудовым вопросам, участвуют в работе Министерства труда и социального развития, Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ и др. Таким путем демократическое государство стремится противостоять бюрократизации государственного аппарата, обеспечивать гласность его работы и устойчивую связь с общественностью. Общественные объединения, действующие в антигосударст-

венных и антиобщественных целях, ставятся вне закона, прямо запрещаются или преследуются. Согласно Конституции (ч. 5 ст. 13) запрещению подлежат общественные объединения, цели и действия которых направлены на: насильственное изменение основ конституционного строя; нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности государства; создание вооруженных формирований; разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Государство обязано обезопасить себя и общество от организованного экстремизма, сепаратизма, терроризма, способных дестабилизировать обстановку, подорвать конституционную законность и создать опасность государственного переворота.

Демократия не означает хаоса в управлении государством. Демократия – это порядок в стране на основе права и четкой организации государственной власти. Закрепление системы федеральных органов, осуществляющих государственную власть в РФ, является составной частью понятия основ конституционного строя. Перечень таких органов является исчерпывающим, т.е. не допускается создание каких-либо других органов власти без изменения гл. 1 Конституции. Прокомментируйте ст. 10 и 11 Конституции РФ. В сфере организации системы органов государственной власти основная цель – обеспечить единство государственной власти, поскольку единство системы государственной власти – одна из гарантий целостности РФ, оно выражается в наличии единого органа или системы органов, составляющих в совокупности высшую государственную власть. В РФ государственная власть реализуется системой, в которую входят федеральные государственные органы – Президент, законодательные, исполнительные и судебные органы, а также государственные органы всех субъектов Федерации. Система органов государственной власти основана на принципе разделения властей не только по горизонтали (законодательная, исполнительная, судебная), но и по вертикали, т.е. разграничении предметов ведения и полномочий различных видов органов РФ и ее субъектов. Конституция РФ устанавливает рамки полномочий для каждого вида федеральных органов, за пределы которых они не вправе выходить, а также характер их взаимоотношений с органами власти субъектов Федерации.

*Местное самоуправление* в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя РФ (ч. 2 ст. 3). Органы

местного самоуправления не входят в систему государственных органов (ст. 12). Местное самоуправление – это самоорганизация населения для решения всех дел местного значения под свою ответственность. Местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, самостоятельное решение населением ряда вопросов местного значения и осуществляется гражданами путем выборов, через выборные и другие органы местного самоуправления, а также участием в референдумах, других формах прямого волеизъявления.<sup>8</sup> Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно и закрепляется в уставах муниципальных образований. Статус местных органов устанавливается в процессе их выбора населением или представительными местными органами, также избранными населением. Из властной природы местного самоуправления вытекает и безусловная ответственность органов местного самоуправления перед населением за принятие и реализацию решений по вопросам местного значения (ст. 132, 133). Участие в местном самоуправлении является одним из основных конституционных прав человека, по форме реализации оно относится к коллективным правам. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов в процессе деятельности местного самоуправления.

В России человек, его права и свободы признаются высшей ценностью (ст. 2). Тем самым, во взаимоотношениях государства и личности приоритет отдается личности. Уважение к личности и ее защита являются неотъемлемым атрибутом конституционного государства, его обязанностью. Данная норма является фундаментальной нормой конституционного строя РФ, образующей основу конституционного государства, правовой гарантией от попыток подавления личности, ущемления ее прав, игнорирования индивидуальных интересов и потребностей людей.

Россия – *федеративное государство*. Это означает, что Россия состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов РФ (ст. 5). Федерация в России не только форма государственного устройства, но и как одна из основ конституционного строя РФ. Следует отчетливо понимать, что федерализм в условиях России – это в первую очередь государственная организация национальных отношений, позволяющая обеспечить суверенитет наций, проживающих на

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012) // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

ее территории. Одновременно это и форма демократизации управления государством. *Суверенитет нации* означает ее верховенство и независимость в решении вопросов своей внутренней жизни, ее свободное волеизъявление в избрании формы своей национальной государственности. Необходимо подчеркнуть, что Россия обладает государственным суверенитетом, т.е. ее власть распространяется на территорию всей страны и никем не может быть ограничена ни извне, ни внутри. Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ и подлежат неукоснительному соблюдению и применению во всех регионах. РФ имеет территориальное верховенство, т.е. обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

*Правовое государство.* Сущность идеи правового государства – его последовательный демократизм, утверждение суверенитета народа как источника власти, подчинение государства обществу. Антитезой правового государства является деспотическое государство, в котором правители и чиновники действуют произвольно, равенство перед законом не реализуется, а конфликты разрешаются в бюрократическом, а не в судебном порядке. Исходя из этого, правовое государство предполагает реализацию нескольких основополагающих юридических принципов.

1. Верховенство права (*правового закона*) во всех сферах общественной жизни, что определяет высокий авторитет закона в обществе, строгое соответствие ему всех подчиненных (подзаконных) правовых актов. Решения государственных органов и должностных лиц выносятся на основании закона, закон обязателен для государства, его органов и должностных лиц так же, как и для каждого человека. Перед Конституцией и законом все равны.

2. Ограничение государственной власти правами и свободами человека и гражданина (*власть признает неотчуждаемые права граждан*). Незыблемость прав и свобод человека и гражданина – основа правопорядка. Лишь там, где соблюдаются права и свободы, общество гарантировано от произвола, репрессий, диктатуры кого бы то ни было. Для этого в правовом государстве существует система органов, обеспечивающих реализацию законности, охрану прав и интересов граждан, их юридическую защищенность от произвола государства и отдельных должностных лиц.

3. Конституционно-правовую регламентацию *принципа разделения властей подразделяют на законодательную, исполнительную и судебную.* Это предотвращает возможные злоупотребления властью и возникновение тоталитарного управления государством. Деление власти на законодательную, исполнительную и судебную поддерживается особой системой «сдержек и противовесов», направленной на обеспечение не только взаимодействия, но и взаимограничения полномочий в установленных законом пределах.

4. *Наличие развитого гражданского общества.* Гражданское общество – это совокупность социальных образований (групп, коллективов), объединенных специфическими интересами (экономическими, этническими, культурными и т.д.), реализуемыми вне сферы деятельности государства и позволяющими контролировать действия государственной власти. Гражданское общество – это та сфера жизнедеятельности людей, свободная от непосредственного влияния со стороны государства и его должностных лиц, но вместе с тем организованная, внутренне упорядоченная и взаимодействующая с государством, сфера, где люди реализуют свои частные интересы, объединяются в группы и организации. Главное предназначение гражданского общества – ограничение всевластия государства путем защиты разнообразных прав населения (как политических, так и экономических). Поэтому оно включает в себя различные общества (например, защиты прав потребителей), ассоциации, профсоюзы и т.п. Наличие и развитость гражданского общества служит критерием демократичности того или иного общества. Важной составляющей гражданского общества является свободная пресса, поскольку одним из основных этапов борьбы со злоупотреблениями власти является огласка неблагоприятных действий государственных чиновников, которые всегда стремятся сохранять свои злодеяния и беззакония в тайне.

5. *Соответствие норм внутреннего законодательства общепризнанным нормам и принципам международного права.* Отнесение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ к источникам национальной системы права напрямую вытекает из текста Конституции Российской Федерации, которая предусматривает, что эти акты являются составной частью правовой системы Российской Федерации (ст. 15). Признание приоритета норм международного права и международных договоров над нормами внутреннего права имело огромное значение для правовой системы России, в особенности в отношении законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Международное право направляет и дополняет внутригосударственное право, способствуя исправлению недостатков конституций и законов отдельных государств, но оно не заменяет, и в действительности не может заменить соответствующее национальное законодательство.

6. *Возвышение суда как главного средства обеспечения верховенства закона.* В правовом государстве именно суд становится главным правовым институтом, призванным обеспечить защиту прав и свобод человека. Именно суд, разрешая споры и конфликты, поддерживает и укрепляет режим законности, сдерживает органы власти от произвола. И, наконец, независимый и беспристрастный суд – это не только правовая защищенность граждан, но и главное условие для развития здо-

ровой, конкурентной экономики, вхождения страны в мировое правовое пространство, интеграции в орбиту международных экономических отношений. Исходя из этого, стратегической задачей государства должно стать формирование и становление судебной системы нового типа, предоставление судам в полном объеме правомочий, присущих правовому государству, закрепление его высокой и ответственной социальной роли.

В учебной литературе приводятся и другие признаки правового государства. Есть возможность обсудить их на семинарских занятиях. Необходимо понимать, что в настоящее время правовое государство в большей степени выступает идеалом, лозунгом, конституционным принципом и не получает своего полного воплощения в какой-либо стране.

*Республиканская форма правления.* Республика – это форма правления, при которой верховная государственная власть осуществляется выборными органами, избираемыми прямо или косвенно населением на определенный срок. Признаки республики: во главе государства – президент и коллегиальный представительный орган (парламент); выборность и сменяемость высших органов государства; возможность привлечения к политической и юридической ответственности высших должностных лиц государства. Существуют различные виды республик. *Президентская республика* отличается соединением в руках президента полномочий главы государства и главы правительства. Формальный признак президентской республики – отсутствие должности премьер-министра, поскольку президент сам непосредственно возглавляет исполнительную власть. Президент формирует правительство, является верховным главнокомандующим. И парламент, и президент избираются непосредственно населением. Следует отметить значительную независимость, обособленность правительства и парламента друг от друга. Правительство политически не отвечает перед парламентом, парламент не может выразить недоверие Президенту. Президент, в свою очередь, не вправе распустить парламент. Наличие у президента права вето на законы, принимаемые парламентом. Примеры президентской республики – США, Мексика, Бразилия, Аргентина.

*Парламентарная республика.* В данной разновидности республики президент является главой государства с представительскими функциями и формальными полномочиями. Исполнительную власть осуществляет правительство во главе с премьер-министром. Премьер-министр назначается президентом из числа правящей партии или партийной коалиции, имеющей большинство голосов в парламенте. Для парламентарной республики характерны непрямые парламентские выборы президента и определенное верховенство парламента в политической жизни государства, обусловленное партийным характером

правления. Парламент избирает президента, формирует правительство и осуществляет контроль за его деятельностью. Парламент вправе выразить недоверие правительству и отправить его в полном составе (или отдельных министров) в отставку. Президент, в свою очередь, всегда действует с согласия правительства. Издаваемые им акты вступают в юридическую силу после одобрения их правительством или парламентом. Примеры парламентарной республики – Австрия, ФРГ, Швейцария, Италия, Израиль.

*Смешанная республика* характеризуется сочетанием различных элементов. В ней как институты государственной власти одновременно присутствуют и президент с реальными полномочиями, и правительство, и парламент. Властные функции в различных пропорциях разделены между ними. Примеры – Франция, Россия. Сочетание признаков президентской и парламентской республик в РФ выражается в наличии сильной президентской власти при сохранении некоторых признаков парламентской формы – наличие Председателя правительства, возможность отстранения от власти Президента парламентом и роспуска парламента Президентом.

Конституция РФ закрепляет следующие признаки республиканской формы правления: отказ от какого-либо независимого и длительного обладания государственной властью, основанного на индивидуальном праве; создание государственных органов на основе согласования интересов управления государством с нерушимостью гражданских свобод; формирование государственных органов путем свободных выборов и на ограниченный срок.

Говоря о суверенитете государства, подчеркните, что суверенитет является важнейшим качественным признаком государства. По своему изначальному смыслу суверенитет (от франц. *souverain* – верховный, независимый, высший) – это такое свойство власти, которое обеспечивает ее носителю возможность быть свободным, самостоятельным в вопросах внешней и внутренней политики, т.е. верховенство и независимость государственной власти внутри страны и по отношению к другим государствам. Различают следующие виды суверенитета: государственный, народный, национальный. *Государственный суверенитет* – это неотчуждаемое юридическое качество независимого государства, означающее его политико-правовую самостоятельность как субъекта международного права, необходимое для исключительного верховенства государственной власти и предполагающее неподчинение власти другого государства. Государственный суверенитет возникает или исчезает в силу добровольного изменения или отказа от статуса независимого государства. Государственный суверенитет лежит в основе современного международного права. *Национальный суверенитет* понимается как право каждой нации на самоопределение.

Содержанием национального суверенитета является право нации выбирать свою государственно-правовую организацию и форму взаимоотношений с другими нациями. Национальный суверенитет может быть реализован нацией как в форме создания собственного государства, так и путем вхождения в состав более крупного государственного образования. *Народный суверенитет* – это верховенство народа в государстве. При этом народ рассматривается как единственный законный и правомерный носитель верховной власти или как источник государственного суверенитета. Народный суверенитет является антагонистом суверенитета монарха, при котором монарх рассматривается не как член народа, а как индивидуальная личность – носитель суверенной (абсолютистской, самодержавной) государственной власти. Рассмотрите ст. 21 «Всеобщей декларации прав человека», которая определяет форму реализации народного суверенитета: периодические и нефальсифицированные выборы при всеобщем и равном избирательном праве и свободном голосовании. Народный суверенитет выражается также в праве народов на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и в иных формах.

Суверенитет является одной из важнейших категорий не только конституционного, но и международного права. Суверенитет РФ получил свое правовое закрепление и воплощение и в Конституции РФ 1993 г. В ее нормах провозглашается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3). Суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию (ст. 4). Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ст. 4). Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне (ст. 67).

Суверенитет РФ реально представлен в ее компетенции. Компетенция РФ, нашедшая концентрированное выражение и воплощение в ст. 71 Конституции, подразделяется на определенные блоки или разновидности. В области *государственной* в ее ведении находятся следующие вопросы: принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; федеральное устройство и территория Российской Федерации, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Ведению РФ в области *хозяйственного и социально-культурного строительства* подлежат: федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, экологического, социального и культурного развития РФ; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регу-

лирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики. В области *правовой политики* государства в исключительном ведении РФ являются: судостроительство, прокуратура; уголовное; уголовно-процессуальное и уголовно исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право. В области внешних сношений, обороны и государственной безопасности ведению РФ подлежат: вопросы внешней политики и международных отношений, международные договоры; вопросы войны и мира; внешне-экономические отношения; оборона и безопасность; оборонное производство; деятельность в космосе. Что же касается полномочий РФ в области защиты прав и свобод гражданина и человека, то они сгруппированы в различных главах и статьях Конституции РФ. К ее ведению, в частности, относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств и т.д.

Необходимо также уяснить отдельно содержание понятий *верховенство государственной власти* и *независимость государственной власти*. Верховенство государственной власти предполагает полноту власти на всей территории. Никакая другая власть не вправе присваивать себе функции государственной власти. Государство распространяет свою власть на территорию страны, определяет весь строй правовых отношений, регламентирует права, свободы и обязанности личности, регулирует компетенцию государственных органов и полномочия должностных лиц и др. Верховенство не означает неограниченности государственной власти, она ограничена правом и основана на праве. Верховенство власти ограничивается также нахождением РФ в составе различных международных организаций (ООН, СНГ). Независимость государственной власти – это самостоятельность в отношениях с другими государствами, в том числе и международными организациями.

## **Тема 6. Экономическая и социальная основы конституционного строя Российской Федерации**

- 1 Экономическая основа.
2. Социальное государство.

*Экономической основой* конституционного строя России является социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляется посредством рыночных отношений (ст. 8). Это определяет роль государства в экономике как регулятора экономических отношений, т.е. государство устанавливает

определенный порядок этой деятельности, а не непосредственно управляет экономикой. Одновременно государство призвано гарантировать свободную экономическую деятельность. Конституционные гарантии состоят в единстве экономического пространства (ч. «ж» ст. 71, ст. 74), свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств (п. 2 ст. 7), поддержке конкуренции (п. 2 ст. 34), обеспечении устойчивости рубля (ст. 75).

*Свобода экономической деятельности* означает, что люди могут беспрепятственно создавать и преобразовывать предприятия, распоряжаться продуктами своей деятельности с целью извлечения прибыли. Они вправе свободно вести торговлю, открывать банки и биржи, создавать хозяйственные объединения. Индивидуальное обогащение от такой деятельности, если она не противоправна, служит интересам общества, поэтому граждане вправе требовать от государства защиты от непомерного налогообложения, коррупции и преступности. Чем реальнее и прочнее гарантии в этой области, тем выше темпы экономического развития и жизненный уровень народа. В то же время государство должно не просто гарантировать свободу экономической деятельности, но и регулировать ее, придавая экономике социальную ориентацию. Свобода предпринимателя не должна порождать произвол в оплате труда, создании неприемлемых условий труда для работников, нарушать права потребителей и социальную справедливость в обществе. Таким образом, провозглашение свободы экономической деятельности не только не исключает, но предполагает детальное и систематическое государственное регулирование экономических отношений.

*Единство экономического пространства* выражает цель создания в России единого рынка с едиными правилами. В этих целях Конституция закрепляет право государства устанавливать правовые основы единого рынка, регулировать финансы, валюту, кредиты, таможенную, основы ценовой политики и др. Этому же служит положение Конституции о «свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств», означающее, что их движение не должно наталкиваться на таможенные барьеры или какие-то другие препятствия.

Поддержка государством *конкуренции* – необходимое условие развития рыночной экономики. Конкуренция помогает инициировать деловую инициативу, препятствует монополизму. Конкуренция обеспечивает улучшение качества и разнообразия товаров, способствует снижению цен.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

Следует обратить внимание на два ключевых положения, сформулированных в ч. 2 ст. 8 Конституции: 1) признаются: частная собственность, государственная собственность, иные формы собственности; 2) все формы собственности защищаются равным образом. Понятие *частная собственность* включает в себя не только предметы, направленные на удовлетворение личных потребностей людей (дом, автомобиль, драгоценности и пр.), но также промышленные, финансовые и торговые предприятия, преследующие цель извлечения прибыли. *Государственная собственность* распространяется на имущество, различные предприятия или их часть, если эти предприятия были созданы на средства, принадлежащие государству. Субъектами этого права могут выступать как Российская Федерация, так и ее субъекты. В государственной собственности находятся заводы, торговые предприятия, железные дороги, судоходные компании и др. Государство устанавливает систему управления этими предприятиями. *Муниципальная собственность* включает имущество городских и сельских поселений, а также других муниципальных образований. В муниципальной собственности обычно находятся небольшие промышленные и торговые предприятия, жилые дома, которыми управляют органы местного самоуправления. Упомянутые в Конституции *иные формы собственности* включают собственность общественных объединений – профсоюзов, политических партий, различных общественных организаций. Так, профсоюзы владеют гостиницами, административными зданиями, учебными заведениями, санаториями и т.д. Под «иными формами собственности» подразумеваются также такие разновидности коллективной собственности, как общая, совместная, общая долевая. Они отличаются от других по субъекту, но по существу выступают как частная собственность юридических лиц. Конституция отвергает любые привилегии или ограничения для какой-либо одной формы собственности, гарантирует, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35).

Исключительное значение имеет конституционное положение о формах собственности на природные ресурсы, особенно *о праве частной собственности на землю* (ст. 9). Это обуславливается значением земли как основного средства производства в сельском и лесном хозяйстве, как пространственного базиса для подавляющего числа видов деятельности человека, для расположения под и над ней всех других природных ресурсов – недр, вод, лесов, животного и растительного мира. Конституция РФ рассматривает землю как объект частной собственности (ст. 35 и 36) и как товар (ч. 1 ст. 8; ч. 1 ст. 74). Это означает, что любой гражданин России имеет право владеть земельным участком на праве собственности, может по своему усмотрению продать его, оставить в наследство или использовать в качестве залогового

имущества. Но следует помнить, что Конституция одновременно устанавливает, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (ч. 1, 2 ст. 36). Использование природных ресурсов допускается только с соблюдением экологического законодательства, устанавливающего нормы охраны окружающей среды (почвы, лесов, водоемов). Конституционный строй, таким образом, органически увязывается с бережным, рачительным отношением к природе и ее богатствам, к правам и интересам будущих поколений.

Конституционные положения получают развитие и конкретизацию в актах гражданского, земельного, лесного, водного и других отраслей законодательства России. Государственная регистрация прав на земельные участки осуществляется в соответствии с ФЗ от 21.07.1997 «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Необходимо четко уяснить, что свобода экономической деятельности в сочетании с правом частной собственности составляет фундамент свободы личности, экономическую и политическую систему общества.

*Социальное государство (государство всеобщего благосостояния)* – это государство, в котором каждому гражданину гарантирован достойный уровень жизни и широкий набор социальных благ: занятость, жилье, медицинская помощь, образование, пенсия и т.д. Но социальное государство не означает уравниловки, каждый может зарабатывать благополучие своим трудом, государство призвано помогать слабым, влиять на распределение экономических благ, исходя из принципа справедливости, чтобы создавать условия, «обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7).

Социальное государство – наиболее целесообразный способ соединения начал свободы и власти в целях обеспечения благополучия личности и благоденствия общества, обеспечения социальной справедливости и солидарности в распределении продуктов труда. Социальная справедливость и социальная солидарность предусматривают реализацию на практике определенных положений: солидарная ответственность поколений и сословий (богатые платят за бедных; здоровые платят за больных; трудоспособные платят за еще или уже нетрудоспособных); обеспечение равных прав и равных возможностей мужчин и женщин.

Выделим и рассмотрим важнейшие элементы социального государства:

1. *Охрана труда и здоровья людей.* Гражданин распоряжается своими способностями к труду самостоятельно или на основе договора. Деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и

общественных потребностей, не противоречащую законодательству РФ и приносящую им заработок, называют *занятостью*. РФ стремится к созданию условий для полной занятости населения путем обеспечения равных возможностей всем гражданам в реализации права на свободный труд и свободный выбор занятий (ст. 37). Государство осуществляет программы подготовки, профессионального обучения и переквалификации работников. Государство гарантирует выплату пособий по безработице и по переквалификации, следит за созданием здоровых и безопасных условий труда, вводит льготы для лиц, занятых в отраслях с особо тяжелыми, опасными или вредными условиями труда. Для охраны здоровья граждан государство обязано финансировать программы охраны и укрепления здоровья, здравоохранения, развития физической культуры и спорта.

2. *Установление гарантированного минимума размера оплаты труда*. Ответственность государства заключается в том, что оно не допускает ситуации, когда человек, работая, не может себя обеспечить. Это достигается установлением гарантированного минимального размера оплаты труда.

3. *Обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан*. В РФ на родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Трудоспособные дети должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях. Государство берет на себя заботу о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения. Государство должно проявлять заботу об инвалидах и пожилых гражданах, развивать систему социальных льгот.

4. *Развитие системы социального обслуживания*. Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи гражданам, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. В РФ имеется государственная система социальных служб. Она включает государственные предприятия и учреждения социального обслуживания, муниципальную систему социальных служб. Социальное обслуживание осуществляется также и организациями иных форм собственности, и общественными организациями. Видами социального обслуживания являются: материальная помощь, социальное обслуживание на дому, в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, реабилитационные услуги и т.п.

5. *Установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты*. Государственная система социального обеспечения призвана обеспечить реализацию конституционного права граждан РФ на материальное обеспечение по возрасту, в случае болез-

ни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государство в законодательном порядке устанавливает систему государственных пенсий и социальных пособий.<sup>10</sup>

## **Тема 7. Духовные основы конституционного строя Российской Федерации**

1. Идеологическое многообразие.
2. Светское государство.

Идеология представляет собой систему политических, правовых, религиозных, философских взглядов на социальную действительность, общество и отношения людей между собой, а также вытекающие из этой системы программы действий. Известны такие разновидности идеологии, как либеральная, христианско-демократическая, коммунистическая, фашистская, исламская и другие. Идеологические концепции являются духовным выражением определенных социальных интересов и оказывают влияние на деятельность людей и становятся нередко важным фактором исторического развития. Исходя из этого, *идеологическое многообразие – это конституционный принцип, устанавливающий запрет на признание какой-либо идеологии в качестве официальной и предполагающий возможность свободного сосуществования в обществе различных политических взглядов, научных школ, концепций, идеологий, партий и организаций.* Таким образом, обеспечивается способность отдельного индивида, групп людей выражать свое мнение, проявлять *толерантность* к мнениям и убеждениям других лиц вне зависимости от их политической, религиозной или иной принадлежности. Для многонациональной России формирование установок толерантного сознания и поведения, веротерпимости и миролюбия, профилактика различных видов экстремизма и противодействие им имеют особую актуальность. *Толерантность* определяется как ценность и социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в праве всех индивидов гражданского общества быть различными, гармонии между различными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами, уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов, готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О государственной социальной помощи» // Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>11</sup> «Декларация принципов толерантности»: утверждена резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16.11.1995.

Попытки создать монопольную универсальную теорию, объясняющую всю сложную социальную, экономическую, духовную основу жизни, а тем более попытки переустройства мира на основе такой теории, неизменно порождали насилие над людьми, тиранические режимы, беспрестанные войны и репрессии. *Признание идеологического многообразия* означает право каждого человека, политической партии и общественной организации свободно разрабатывать, исповедовать и пропагандировать идеи, теории, концепции об экономическом, социальном, политическом устройстве человеческого общества, предлагать практические рекомендации властям и обществу, публично защищать свои взгляды и воззрения. Препятствовать всему этому, отдавая предпочтение одним перед другими, правовое государство не имеет права. Однако нередко свободой мысли и слова злоупотребляют, в результате чего появляются безнравственные, античеловеческие, расистские концепции. Государство ограничивает пропаганду таких идей, когда дело доходит до прямых призывов или действий, подрывающих общественные устои (ст. 29). В частности, ст. 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях демонстрирует фашистской атрибутики или символики в целях пропаганды такой атрибутики или символики влечет административную ответственность – наложение административного штрафа в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда с конфискацией фашистской атрибутики или символики или административный арест на срок до 15 суток с конфискацией такой атрибутики или символики.

Запрещение устанавливать какую-либо одну идеологию означает, что ни конституция, ни законодательный или иной правовой акт не должны прямо или косвенно утверждать и закреплять какую-либо идеологию. Никакая идеология не рассматривается как господствующая и не должна в таком качестве монопольно внедряться в сознание людей в государственных школах и высших учебных заведениях, в государственных средствах массовой информации. В то же время негосударственные учебные заведения (например, религиозные) и средства массовой информации сохраняют право пропагандировать только свою идеологию. Такая деятельность прямо отражает гарантированную Конституцией РФ свободу слова граждан и их объединений. Идеология не может быть критерием отбора граждан для службы в государственном аппарате и в армии. Недопустима уголовная ответственность за пропаганду цивилизованных взглядов, теорий, идей и концепций. Продолжением идеологического многообразия является политическое многообразие, многопартийность, которые также закрепляются в Конституции РФ (ч. 3 ст. 13). В демократическом государстве признается, что политические партии выражают интересы основных социальных групп населения.

*Светское* государство – государство, в котором не существует официальной, государственной религии и ни одна из религий не признается обязательной или предпочтительной, государство и религиозные объединения отделены друг от друга, т.е. не вмешиваются в дела друг друга, отношения внутри государства регулируются на основе гражданских, а не религиозных норм. В таком государстве религия, ее каноны и догматы, а также религиозные объединения, действующие в нем, не вправе оказывать влияние на государственный строй, деятельность государственных органов и их должностных лиц, на систему государственного образования и другие сферы деятельности государства. Законодательство светского государства может соответствовать (полностью или частично) религиозным нормам. «Светскость» определяется не наличием противоречий с религиозными установками, а свободой от таковых. Например, объявление религиозного праздника выходным днем вполне допустимо в светском государстве с целью создания комфортных условий для верующей части населения.

В светском государстве каждый человек вправе рассчитывать на то, что он сможет жить, не обращаясь к религиозным институтам. Например, заключение браков и осуществление правосудия является в нем прерогативой государства. В светском государстве последователи всех конфессий равны перед законом. В противовес светскому государству, установившемуся в большинстве развитых стран (США, Франция и др.), существуют государства, в которых одна из религий признается государственной (англиканская церковь в Великобритании, иудаизм в Израиле, лютеранская церковь в Скандинавских странах, мусульманство в исламских государствах Ближнего и Среднего Востока). Даже в тех странах, где закреплено равенство религиозных конфессий (ФРГ, Япония, Италия), все же одна из религий обладает некоторыми привилегиями. Такое положение сложилось в этих странах исторически, оно отражает глубокое убеждение народа в благотворном воздействии религии на политику и общественную мораль. Во всех указанных странах, кроме исламских, гарантируется свобода вероисповедания и, наряду с государственной, существуют другие конфессии. В России основными конфессиями являются православие и ислам, но есть и другие вероисповедания (католицизм, буддизм, баптизм, иудаизм и др.). Они имеют все необходимые права для своей деятельности.

Давая характеристику Российскому государству как светскому, Конституция (ст. 14) раскрывает ее в следующих положениях: никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Содержание этого положения раскрывает Закон РФ от 26.09.1997 «О свободе совести и религиозных объединениях». Закон устанавливает, что все религии и религиозные объединения рав-

ны перед законом государства, и ни одна религия или религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими. Религиозные объединения в РФ действуют на основе их собственных правил при условии соблюдения закона. Согласно этому закону религиозное объединение – добровольное объединение совершеннолетних граждан, образованное в целях совместного осуществления права граждан на свободу вероисповеданий, в том числе для совместного исповедания и распространения веры.

Религиозное объединение совершеннолетних граждан, в состав которого входит не менее 10 человек, пользуется правом юридического лица. Оно вправе проводить, приобретать, экспортировать, импортировать, распространять предметы культа и религиозного назначения, религиозную литературу и иные печатные материалы. Религиозные объединения пользуются исключительным правом учреждения предприятий по производству богослужебной литературы и предметов культа. Они вправе устанавливать и поддерживать международные связи и прямые контакты. В их собственности могут находиться здания, строения, предметы культа, объекты производственного, социального, благотворительного, культурно-просветительного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для деятельности. Религиозные объединения имеют право собственности на имущество, приобретенное ими за счет собственных средств, пожертвований, завещанное гражданами. Имущественные и финансовые объединения, а также все виды денежных поступлений от граждан не подлежат налогообложению. Запрещаются общественные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, религиозную, иную вражду и ненависть, насилие и войну, призывающие к насильственному изменению или ниспровержению конституционного строя РФ, созданию параллельных структур власти. Закрепление светского государства отнюдь не означает умаления или ущемления свободы вероисповедания. Статья 28 Конституции закрепляет свободу совести, и светское государство не освобождается от обязанности гарантировать эту свободу. В равной степени государство не должно заниматься пропагандой атеизма, каким-либо способом препятствовать свободной деятельности религиозных объединений.

## Раздел III

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

---

### Тема 8. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации

1. Конституционный статус личности. Принципы правового статуса человека и гражданина.
2. Учение о свободе личности. Международно-правовой базис прав человека.
3. Признаки и классификация основных прав и свобод человека и гражданина, индивидуальные и коллективные права и свободы.

При изучении данной темы важно понять, что институт прав и свобод является центральным в конституционном праве. Нормы института прав и свобод закрепляют основы конституционного статуса личности, гарантируют свободу народа и каждого человека от произвола государственной власти (гл. 2). В нормах этой главы конкретизирована ст. 2 Конституции, устанавливающая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их защита – обязанность государства. Конституционные права и свободы являются главным элементом конституционных правоотношений. Они возникают между человеком (гражданином) и государством. Таким образом, под конституционными правами и свободами понимаются наиболее важные права и свободы человека и гражданина, получающие высшую юридическую защиту. Обратите внимание на ст. 64, в которой говорится, что положения гл. 2 составляют основы правового статуса личности в РФ. Необходимо также четко представлять, что права человека и гражданина – это две категории прав, отражающие различные аспекты статуса личности. Хотя в конкретном перечне прав и свобод в Конституции эти понятия в значительной степени совпадают, тем не менее, они не тождественные. Права человека – это данные всем людям, согласно национальным и международным правовым нормам, равные возможности удовлетворять свои основные потребности, обеспечивающие развитие личности и ее полноценное участие в жизни общества, т.е. они адресуются каждому человеку, независимо от его принадлежности к конкретному государству. Структура прав человека отражает минимальный набор жизненных благ в гражданско-политической и в социально-экономической сферах. Наиболее общепринятым является перечень прав, зафиксированный во Всеобщей Декларации прав человека – главном правозащитном документе ООН. Из гражданско-политических прав (ст. 3 – 21 Декларации) – это право на владение имуществом

(ст. 17), право на свободу мысли, совести и религии (ст. 18), право на свободу убеждений и на их свободное выражение (ст. 19). Среди социально-экономических прав (ст. 22 – 27 Декларации) – право на социальное обеспечение, право на труд и свободный выбор работы при условии равной оплаты за равный труд, справедливого и удовлетворительного вознаграждения, обеспечивающего достойное человека существование, а также право создавать профессиональные союзы. Права же гражданина – это охраняемая законом мера юридически возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов не всякого человека, а только того, который находится в устойчивой правовой связи с конкретным государством. Их лишены лица, живущие в стране, но не имеющие гражданства, т.е. они вытекают только из принадлежности лица к гражданству данного государства. Эти права обычно предполагают возможность участия в государственных делах, в выборах высших и местных органов государственной власти, допуска к государственной службе и т.п. Некоторые права предоставляются исключительно гражданам, исходя из экономической безопасности, например, в РФ право частной собственности относится к категории прав человека, а право частной собственности на землю – только гражданам РФ. Для усвоения темы крайне важно внести ясность в категориальный, понятийный аппарат. Употребляемый в ст. 64 Конституции термин «личность» является максимально широким, собирательным понятием. Конституционный статус личности включает: а) конституционный статус гражданина Российской Федерации; б) конституционный статус иностранцев; в) конституционный статус лиц без гражданства. Конституция России, с одной стороны, закрепляет то общее, что присуще положению личности, человека в России независимо от его правового состояния. Это делается путем наделения правами человека всех лиц, законно находящихся на территории России. С другой стороны, Основной Закон дифференцирует статус личности, закрепляет дополнительные права граждан Российской Федерации и особенности положения иностранцев. Основным объектом конституционного регулирования являются граждане России. Конституционный статус гражданина – сложное явление. Эта юридическая конструкция включает гражданство, конституционную правосубъектность, основные права и свободы человека и гражданина. Гражданство выступает как первоначальный элемент конституционного статуса, его наличие или отсутствие определяет объем прав и обязанностей личности, человека. Следующий элемент – конституционная правосубъектность, т.е. общая способность гражданина иметь конституционные права, свободы и обязанности и осуществлять их своими действиями. Конституционная правосубъектность гражданина в основном формируется с достижением совершеннолетия, однако, отдельные ее элементы появляются и

позднее, например, право быть избранным депутатом Государственной Думы возникает с 21 года. Главным элементом конституционного статуса гражданина являются конституционные (основные) права, свободы и обязанности человека и гражданина Российской Федерации. Именно их объем, содержание определяет правовое и во многом реальное положение личности в РФ. В то же время Конституция связывает основные права и свободы с обязанностями человека и гражданина. В своей совокупности права и свободы и обязанности образуют конституционно-правовой статус человека и гражданина, под которым следует понимать меру свободы, т.е. сочетание возможного и должного поведения каждого человека.

Важнейшими принципами правового статуса личности являются равенство и равноправие. *Равенство* – это главный принцип, характеризующий правовой статус личности. В статье 19 выделены три основных его аспекта: равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод человек и гражданина; равные права и свободы мужчин и женщин. Подробно раскройте их содержание. *Равноправие* Конституция понимает как равенство возможностей, а не как фактическое равенство, которое в жизни недостижимо.

Во втором вопросе следует понять теоретико-философские основы института прав и свобод личности, учения о свободе. Философской основой данного института является учение о свободе как о естественном состоянии человека и высшей ценности после самой жизни. Люди начали осознавать эти истины на заре создания человеческого общества, но потребовались века для того, чтобы сложились ясные представления о содержании свободы и ее соотношении с государством. В XVIII в. происходит документальное закрепление естественно-правового понимания свободы. В Декларации независимости США 1776 г. говорится: «Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежит: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых». Во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. сказано: «1. Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. 2. Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению». Эти великие документы, действующие в своих странах и поныне, заложили фундамент современной цивилизации, в них смысл и цель демократического правового государства. При всей своей многогранности и сложности современное конституционно-правовое учение о свободе можно выразить в следующих положениях:

все люди свободны от рождения и никто не вправе отчуждать их естественные права. Обеспечение и охрана этих прав – главное назначение государства. Свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Свобода человека, следовательно, не может быть абсолютной, она ограничена таким же состоянием других людей. Равенство возможностей для всех – основа свободы. Границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы. Свобода и правопорядок не антагонисты, если закон демократический. Следовательно, все, что не запрещено, то дозволено, ограничение прав возможно исключительно с целью способствовать общему благосостоянию граждан. Все эти положения нашли отражение в Конституции РФ и в международных нормативных правовых актах. Рассматривая международные стандарты прав человека, отметьте, что права человека находятся под защитой мирового сообщества и для этого создан международно-правовой базис (международное право прав человека). Статья 17 Конституции РФ устанавливает, что в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, согласно «общепризнанным принципам и нормам международного права». Это означает, что международные стандарты прав человека, содержащиеся в общепризнанных международных актах о правах человека, не только признаются РФ, но и воспринимаются им в качестве обязательных норм, подлежащих непосредственному применению на территории РФ. Более того, они имеют преимущество в применении перед внутренними законами и непосредственно порождают права и обязанности граждан РФ. Международное право прав человека – это совокупность принципов и норм, регулирующих международную защиту прав и основных свобод индивидов и представляющих собой международные стандарты для национального права. Право прав человека является отраслью международного публичного права. Право прав человека тесно связано с такими отраслями международного права как право беженцев и международное гуманитарное право.

Основные международные документы о защите прав человека были приняты после Второй мировой войны. В июне 1945 г. был подписан Устав ООН, первая статья которого объявила осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека» одной из целей организации. 10 декабря 1948 г. на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН была принята Всеобщая декларация прав человека, которая определяет базовые права человека. Необходимо понимать, что хотя Декларация и закрепляет основные права и свободы личности, но она не является обязательным к исполнению международно-правовым документом. Декларация имеет только статус рекомендации, но на ее основе были приняты два обязательных для участников договора: Международный пакт о гражданских и

политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966). Декларация переведена на более чем 350 языков мира и признается как «Великая хартия вольностей» для всего человечества. В 1950 г. ООН учредила праздник «День прав человека», отмечаемый в день принятия Декларации. К числу основных общепризнанных международных актов о правах человека относятся также «Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации» (1965), «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (1979), «Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (1984), «Конвенция о правах ребенка» (1989), «Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» (1990), «Конвенция о правах инвалидов» (2006), «Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений» (2006). Из региональных правовых актов по правам человека следует выделить «Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод» (1950). Конвенция устанавливает неотъемлемые права и свободы для каждого и обязывает государства гарантировать эти права каждому человеку, который находится под их юрисдикцией. Главное отличие этого документа от иных международных договоров в области прав человека – существование реально действующего механизма защиты декларируемых прав – Европейского суда по правам человека, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения конвенции. Членами Конвенции являются все страны Совета Европы, в том числе и Россия. Существуют и другие механизмы защиты прав человека в лице соответствующих международных органов: Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов, Комиссар Совета Европы по правам человека и членов их семей, Совет по правам человека ООН, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Бюро демократических институтов и прав человека (ОБСЕ).

В третьем вопросе рассмотрим признаки и конституционную систему прав и свобод. Конституция закрепляет те права и свободы, которые жизненно важны и в наибольшей мере социально значимы как для конкретной личности, так и для общества в целом, для государства, т.е. *основные права и свободы*. В силу своей значимости, они обладают определенными признаками, которые отличают их от других прав и свобод. Эти признаки в своей совокупности определяют юридическую природу основных прав. К признакам относятся следующие.

1. Конституционные права и свободы обладают верховенством. Все другие юридические права и свободы должны соответствовать основным.

2. Конституционные права и свободы служат юридической базой для других прав и свобод, установленных отраслевыми нормами.

3. Основные права и свободы формируются в общем виде, их конкретизация осуществляется отраслевыми нормами.

4. Только конституционные права и свободы действуют на территории РФ в отношении граждан РФ, иностранцев и лиц без гражданства.

5. Для каждого гражданина РФ круг прав и свобод одинаков.

6. Основные права и обязанности имеют постоянно действующий, непрерывный характер. Они не могут быть исчерпаны однократным осуществлением. Основные права и свободы могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в интересах защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

7. Конституционные права и свободы имеют повышенную государственно-правовую защиту.

Необходимо помнить, что основные права и свободы, закрепленные в Конституции, не умоляют других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ст. 55).

Что касается квалификации прав и свобод, то Конституция включает 48 статей, основная часть которых посвящена конкретным правам и свободам. Они представляют собой определенную систему, отражающую специфику прав и свобод, тех сфер жизнедеятельности человека и гражданина, которых они касаются. В историческом контексте современные исследователи выделяют три поколения прав. Первое поколение – это политические, гражданские и личные права, провозглашенные в свое время первыми буржуазными революциями и закрепленные в известных Декларациях (американской, английской, французской). Второе поколение – социально-экономические права, возникшие под влиянием социалистических идей, движений и систем, в том числе СССР (право на труд, отдых, социальное обеспечение, медицинскую помощь и т.д.). Они дополнили собой прежние права, получили отражение в соответствующих документах ООН. Третье поколение – коллективные права, выдвинутые, в основном, развивающимися странами в ходе национально-освободительных движений (право народов на мир, безопасность, независимость, самоопределение, территориальную целостность, суверенитет, избавление от колониального угнетения, достойную жизнь и т.д.). Выделение трех поколений прав в значительной мере условно, но оно наглядно показывает последовательную эволюцию в развитии данного института, историческую связь времен, общий прогресс в этой области.

В соответствии с этими основаниями, права и свободы можно разделить на четыре группы: *личные (гражданские)*, *политические*, *социально-экономические*, *социально-культурные*. Классификация основных прав и свобод в Конституции РФ характеризуется не только их

группировкой, но и тем порядком расположения, который устанавливается в Конституции. Это отражает соответствующую концепцию правового статуса личности, которой придерживается государство и последовательность изложения прав и свобод во Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 г. По форме осуществления права и свободы делятся на *индивидуальные и коллективные*. Индивидуальные права и свободы реализуются личностью самостоятельно, без участия других лиц (право на жизнь, на личную неприкосновенность, свобода слова и т.д.). Коллективные права и свободы человек самостоятельно реализовать не может – необходимы согласованные действия по реализации аналогичных прав и свобод другими индивидами. К примеру, «каждый имеет право на объединение», но воспользоваться этим правом возможно только при наличии не менее трех человек, иначе общественное объединение никогда не будет создано (ч. 1 ст. 30). По механизму реализации – на права, свободы, реализуемые вне правоотношения (право на жизнь, на свободу, на личную неприкосновенность), и права, свободы, реализуемые посредством участия лица в каком-либо правоотношении (право выбирать род деятельности и профессию, право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях и др.). По моменту возникновения – на права, свободы, возникающие у индивида с момента рождения (в частности, право на охрану достоинства личности), и права, свободы, момент возникновения которых специально оговорен в действующем законодательстве (право избирать в органы государственной власти и местного самоуправления возникает у гражданина России только по достижении 18-летнего возраста). Между индивидуальными и коллективными правами существует взаимозависимость, в основе которой лежит принцип: осуществление коллективных прав не может ущемлять прав и свобод индивида. Индивидуальные и коллективные права неразрывно связаны, хотя и различны по своей природе. Право индивида – это естественное право, присущее ему от рождения, одна из главных ценностей человеческого бытия, и в качестве таковой она должна выступать измерителем всех процессов, происходящих в обществе. Коллективные права (право народа, право нации, право общности, ассоциации) не являются естественными, поскольку формулируются и кристаллизуются по мере становления интересов той или иной общности или коллектива. Их нельзя рассматривать как сумму индивидуальных прав лиц, входящих в ту или иную общность или коллектив. Они имеют качественно иные свойства, определяемые целями и интересами коллективного образования. Однако коллективные права никогда не должны игнорировать прав человека, противоречить им либо подавлять их (исключением являются чрезвычайные ситуации, представляющие угрозу жизни на-

рода, нации). Если коллективные права ведут к ущемлению прав отдельного человека, значит, цели, объединяющие такую общность, антигуманны и противоправны. Конституция одновременно устанавливает деление основных прав человека и гражданина также на *абсолютные*, под которыми в конституционном праве (в отличие от гражданского права) понимаются права, не подлежащие ограничению или отмене ни при каких условиях, и *относительные*, в отношении которых в соответствующих случаях могут устанавливаться некоторые ограничения, критерии и границы которых определены самой Конституцией (ч. 3 ст. 56).

## **Тема 9. Гражданство и иные правовые статусы физических лиц в России**

1. Понятие гражданства. Принципы гражданства, институт двойного гражданства.

2. Основания и порядок приобретения и утраты гражданства РФ. Порядок изменения гражданства детей. Порядок решения дел о гражданстве.

3. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства. Политическое убежище.

4. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ.

В первую очередь необходимо уяснить смысл понятия «гражданство», «принципы гражданства». Под *гражданством* в конституционном праве понимается устойчивая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека. Нельзя забывать об отличии понятия *население страны* (демографическое понятие) от понятия *гражданство* (правовое состояние). *Гражданство как правовая связь* свидетельствует об обязательном законодательном закреплении определенных отношений человека и государства, составляющих содержание гражданства. Все отношения, возникающие в связи с гражданством, являются правовыми отношениями – иначе говоря, они должны иметь в основе те или иные нормы законов и подзаконных актов.

Существование гражданства неразрывно связано с государством. Постоянное проживание на территории государства – наиболее типичный и прочный вид фактической связи лица с государством. Гражданство как устойчивая связь лица и государства означает, что оно существует постоянно. Устойчивость гражданства как правоотношения проявляется в пространстве и во времени. В пространстве оно характеризуется тем, что правовая связь лица с государством сохраняется и тогда, когда гражданин выезжает за границу. Проживание гражданина

России за пределами Российской Федерации не прекращает его гражданства. И в этом случае у них имеются взаимные права и обязанности. Таким образом, гражданство территориально не ограничено. Устойчивость гражданства во времени проявляется в его непрерывности и бессрочности. Гражданство сохраняется, как правило, на протяжении всей жизни лица.

В Конституции наиболее важные нормы, регулирующие гражданство, отнесены к основам конституционного строя. Подробно рассмотрите ст. 6. Нормы института гражданства содержатся и в гл. 2, в частности, в ст. 61 закреплено принципиальное положение о том, что гражданин РФ не может быть выслан за пределы РФ или выдан другому государству. РФ гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. В статье 62 закреплён институт двойного гражданства. Двойное гражданство вызывает много вопросов, поэтому целесообразно детально рассмотреть этот вопрос на практическом занятии. В международном праве и российском законодательстве понятие «двойное гражданство» означает наличие у лица одновременно гражданства двух или более государств, следствием чего является распространение на него прав и обязанностей, установленных законодательством обоих государств. При этом необходимо отличать *«двойное гражданство»* и *«второе гражданство»*. В первом случае на основании межгосударственных соглашений оба государства признают за своими гражданами наличие обоих гражданств договаривающихся государств как равноценных. Оно означает, что для человека, имеющего двойное гражданство (бипатрида), когда он находится на территории одного из этих двух государств, наступают определенные правовые последствия, вытекающие из наличия двойного гражданства. Каковы эти последствия – определяется договором, заключенным между соответствующими государствами. В настоящее время РФ имеет два международных Договора об урегулировании вопросов двойного гражданства: с Республикой Таджикистан и Туркменистаном, что означает «легализацию» двойного гражданства на межгосударственном уровне. Договоры определяют, в частности, что каждая из Сторон признает за своими гражданами право приобрести, не утрачивая ее гражданства, гражданство другой Стороны. В отношении прав и обязанностей «двойных» граждан, их социального обеспечения и военной службы Соглашение и Договор определяют, что данные вопросы относятся к компетенции той Стороны, на территории которой такие граждане постоянно проживают. При этом лица, прошедшие военную службу в одной из Сторон, освобождаются от призыва на военную службу в другой Стороне. «Двойные» граждане пользуются защитой и

покровительством каждой из Сторон. Наличие у граждан паспортов двух государств дает им преимущества для безвизовых поездок из одного государства в другое.<sup>12</sup>

Во втором случае при наличии двух (и более) гражданств государств, между которыми нет подобных соглашений, каждое государство рассматривает такого гражданина только как своего гражданина. Хотя гражданам РФ и не запрещено иметь второе гражданство и второй паспорт, но обладатели двух или даже нескольких гражданств не рассматриваются российскими властями на своей территории как «двойные граждане». Они не могут на этом основании быть ограничены в правах, уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства РФ (ст. 62 Конституции, ст. 6 Закона о гражданстве). Граждане России, обладающие иностранным гражданством, не вправе занимать ряд государственных должностей и должностей государственной службы в Российской Федерации.<sup>13</sup>

Все отношения, связанные с гражданством, конкретизированы в законе «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002.<sup>14</sup> На основании этого закона, следует рассматривать основания и порядок приобретения и утраты гражданства РФ, порядок решения всех дел, связанных с гражданством. Приобретение статуса гражданина законодательством каждого государства ставится в зависимость от наличия или отсутствия определенных обстоятельств (их совокупности). Такие обстоятельства выступают в качестве *оснований приобретения гражданства*.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» закрепляет следующие основания приобретения гражданства Российской Федерации: *по рождению, прием в гражданство* (в общем или упрощенном порядке), *восстановление в гражданстве, по иным основаниям, предусмотренным настоящим законом или международным*

---

<sup>12</sup> «Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства» (заключено в г. Ашхабаде 23.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 04.03.1996. № 10. Ст. 830; «Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства» (подписан в Москве. 07.09.1995) // Собрание законодательства РФ. 14.02.2005. № 7. Ст. 495.

<sup>13</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 9); Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 16).

<sup>14</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 28.06.2009) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.06.2002. № 22. Ст. 2031.

*договором РФ* (ст. 11). Главное, постоянно действующее основание приобретения гражданства РФ, – *приобретение гражданства по рождению* (ст. 12). Данное основание регулируется на основе двух ведущих принципов: «*права крови*», т.е. с учетом гражданства родителей, и «*права почвы*», т.е. в зависимости от места рождения. «Право крови» означает, что лицо приобретает гражданство родителей независимо от места рождения, а «право почвы» означает, что лицо, родившееся на территории соответствующего государства, приобретает его гражданство независимо от гражданства своих родителей.

Закон устанавливает, что ребенок приобретает гражданство РФ независимо от места рождения, если на дату рождения: оба его родителя имеют гражданство России; единственный его родитель имеет гражданство России; один из его родителей имеет гражданство России, а другой родитель является лицом без гражданства; один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой родитель признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (ст. 12).

*Принцип «права почвы»* действует в следующих случаях: когда один из родителей ребенка имеет гражданство России, а другой родитель является иностранным гражданином, ребенок является гражданином РФ, если он родился на территории России, либо если в ином случае он станет лицом без гражданства; когда оба родителя или единственный родитель ребенка, проживающие на территории РФ, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории РФ, а государство, гражданами которого являются его родители (единственный родитель), не предоставляет ребенку свое гражданство. Принцип «права почвы» применяется и в отношении гражданства детей, родители которых неизвестны. Если в течение 6 месяцев со дня обнаружения родители не объявляют-ся, то такой ребенок становится гражданином РФ.

Второе по значению основание приобретения гражданства – *прием в гражданство, или натурализация* (ст. 13, 14). Закон о гражданстве устанавливает прием в российское гражданство *в общем и упрощенном порядке*. Основное их отличие – процедурное. Прием в гражданство в общем порядке осуществляется Президентом России в срок до одного года со дня подачи претендентом на гражданство заявления, а вопросами натурализации в упрощенном порядке занимаются органы внутренних дел и дипломатические представительства Российской Федерации за рубежом, принимая решения по ним в срок до шести месяцев (ст. 35). Закон устанавливает определенные условия, которым должны отвечать лица, ходатайствующие о приеме в гражданство РФ.

*Первое условие* – проживание на территории РФ со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ в течение пяти лет непрерывно. Срок проживания на

территории РФ считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы РФ не более чем на три месяца в течение одного года. Сроки проживания могут быть сокращены до одного года при наличии хотя бы одного из следующих оснований: а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации; б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации; в) признание лица беженцем.

*Второе условие* – обязуются соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации.

*Третье условие* – имеют законный источник средств к существованию.

*Четвертое* – обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором РФ или законом, либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин.

*Пятое* – владеют русским языком.

Для лиц, имеющих особые заслуги перед РФ, принятие в гражданство может быть осуществлено без соблюдения названных условий. Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках или воинских формированиях, могут обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ без соблюдения срока проживания и без представления вида на жительство (п. 3, 4 ст. 13).

*Упрощенный порядок приема в гражданство* (ст. 14) распространяется на лиц, для которых закон предусматривает льготные условия приема. Льготы касаются снятия условия о сроках проживания, либо всех условий, кроме соблюдения Конституции и законов РФ. Таким лицами являются: лица, имеющие хотя бы одного родителя, гражданина РФ и проживающего на территории Российской Федерации; граждане бывшего СССР не приобретшие гражданства государств, входивших в состав СССР и проживающих там; являются гражданами государств, входивших в состав СССР, получили среднее профессиональное или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях Российской Федерации после 01.07.2002. Упрощенный порядок приема в российское гражданство распространяется также на лиц, состоящих в браке с гражданином РФ не менее трех лет; ветеранов Великой Отечественной войны, имевших гражданство бывшего СССР и проживающих на территории РФ. К льготной категории относятся также ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство гражданина РФ, лица, приехавшие в Россию и проживающие на определенной территории, в соот-

ветствии с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Закон распространяет упрощенный порядок приема и на других лиц. Рассмотрите эти положения детально на практическом занятии или самостоятельно (ст. 14 Закона о гражданстве).

Предусмотренное законом в качестве основания приобретения гражданства РФ *восстановление в гражданстве* (ст. 15) означает, что иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство РФ, могут быть восстановлены в гражданстве на тех же условиях, предусмотренных ст. 13 Закона. При этом срок их проживания на территории РФ сокращается до трех лет. К иным основаниям приобретения гражданства РФ, относится выбор гражданства при изменении Государственной границы (оптация) в соответствии с международным договором РФ (ст. 17).

Закон предусматривает и основания, по которым заявления о приеме в гражданство могут быть отклонены (ст. 16). Отклонению подлежат заявления, поданные лицами, которые выступают за насильственное изменение основ конституционного строя РФ или иными действиями создают угрозу безопасности РФ. Отклоняются также заявления, поданные лицами, которые в течение пяти лет, предшествовавших дню обращения с заявлениями о приеме в гражданство РФ, совершали противоправные действия: выдворялись за пределы страны, использовали подложные документы, имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений на территории РФ или за ее пределами, осуждены или отбывают наказание и другое.

Как известно, гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его (ст. 6 Конституции). Закон устанавливает, что обязательным условием выхода из гражданства РФ является добровольное волеизъявление лица. Предусматриваются две процедуры выхода из гражданства: общий порядок для лиц, проживающих на территории РФ, и упрощенный – для лиц, проживающих за ее пределами. Закон предусматривает два основания прекращения российского гражданства: выход из гражданства РФ и иные основания, предусмотренные Законом или международным договором. Особо регламентируется выход из гражданства ребенка. Выход из гражданства РФ ребенка, один из родителей которого имеет гражданство РФ, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя (ст. 18, 19).

Закон устанавливает основания, по которым может быть отказано в выходе из российского гражданства: имеет не выполненное перед

государством обязательство, установленное федеральным законом; привлечен компетентными органами в качестве обвиняемого по уголовному делу, либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда; не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения. Другим основанием прекращения гражданства является выбор иного гражданства при изменении Государственной границы РФ (оптация). Граждане РФ, проживающие на территории, которая согласно договору переходит к другому государству, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора. Отмена решений принимается Президентом или соответствующими государственными органами.

Необходимо обратить особое внимание на порядок изменения гражданства детей. Общий подход при этом заключается в том, чтобы максимально полно учесть интересы ребенка в различных жизненных ситуациях. Закон стремится обеспечить одинаковое гражданство всех членов семьи, исключить состояние безгражданства детей, по возможности сохранить российское гражданство детей. В этих целях ст. 24 устанавливает, что гражданство детей следует гражданству родителей как при приобретении, так и при прекращении гражданства РФ обоими родителями.

Особое внимание уделено вопросу изменения гражданства детей при изменении гражданства РФ одним из его родителей (ст. 25). Закон в данном случае предусматривает пять вариантов решения вопроса.

1. Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, их ребенок, проживающий на территории РФ, может приобрести гражданство РФ по заявлению его родителя, приобретающего гражданство РФ.

2. Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий за пределами РФ, может приобрести гражданство РФ по заявлению обоих его родителей.

3. Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство РФ, а другой родитель является лицом без гражданства, их ребенок может приобрести гражданство РФ по заявлению его родителя, приобретающего гражданство РФ.

4. Если один из родителей, приобретающий гражданство РФ, является лицом без гражданства, а другой родитель имеет иное гражданство, их ребенок может приобрести гражданство по заявлению обоих родителей.

5. Если гражданство РФ одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином РФ, их ребенок сохраняет гражданство РФ. Гражданство РФ ребенка может быть прекращено одно-

временно с прекращением гражданства РФ одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином РФ, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства. Аналогичным образом решается вопрос о гражданстве детей при усыновлении (удочерении).

Полномочными органами, ведающими делами о гражданстве, Закон определяет Президента РФ, Федеральную миграционную службу РФ (ФМС РФ) и его территориальные органы (региональные управления Федеральной миграционной службы РФ).<sup>15</sup> Кроме того, полномочными органами являются Министерство иностранных дел, дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, находящиеся за ее пределами.

Рассмотрите гл. 7 Закона «О гражданстве РФ», регулирующую производство по вопросам гражданства РФ: порядок подачи заявлений по вопросам гражданства, порядок оформления заявлений, порядок и сроки принятия решений по вопросам гражданства и другое. Изучите соответствующие нормы Закона.

Во втором вопросе темы необходимо изучить правовое положение иностранцев и лиц без гражданства на территории РФ и порядок предоставления политического убежища иностранным лицам и лицам без гражданства. Вначале уясните основные понятия, применяемые в Законе, – *иностраный гражданин, лицо без гражданства, миграционная карта* и другие, раскрываемые в ст. 2 Закона. Закон разделяет всех законно находящихся в РФ иностранцев на временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих. Принадлежностью к одной из этих категорий определяется различный срок пребывания иностранца на территории РФ.

Основной принцип, определяющий правовой статус иностранцев и лиц без гражданства определен в ч. 3 ст. 62 Конституции. В соответствии с ней данные лица пользуются правами и несут ответственность наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных законом или международным договором. Конституционные принципы раскрываются в Федеральном законе «О правовом положении иностранных

---

<sup>15</sup> ФМС РФ является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. ФМС России подведомственно МВД РФ. Территориальные органы (например, Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Тамбовской области) являются органами исполнительной власти, осуществляющими правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции на территории субъекта Федерации.

граждан в РФ».<sup>16</sup> Речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями только граждан РФ (например, право избирать и быть избранным, быть призванными на военную службу и т.д.). Иностранцы не имеют права находиться на государственной службе, не могут быть призваны на военную службу, быть членами экипажа военного корабля РФ и т.д. В сфере трудовых отношений иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию с учетом ограничений, предусмотренных законом. Иностранец имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. К отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц применяются правила гражданского законодательства в соответствии с принципом «национального режима». Иностранцы, совершившие преступления, административные и иные правонарушения на территории России, подлежат ответственности на общих основаниях с ее гражданами.

Нормы, регулирующие предоставление политического убежища РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства, базируются на основе ст. 63 Конституции, которая определяет, что оно предоставляется в соответствии с общепризнанными нормами международного права и с учетом государственных собственных интересов. Порядок предоставления политического убежища на территории России устанавливается и регулируется Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».<sup>17</sup> Что касается международных норм, отметьте, что в 1992 г. РФ присоединилась к Конвенции ООН 1951 г. и Протоколу 1967 г., касающихся статуса беженцев.<sup>18</sup> Российская Федерация, согласно документу, предоставляет убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежища на ее территории, путем признания беженцем, предоставления времен-

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (ред. от 27.07.2007) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Собрание законодательства РФ. 28.07.1997. № 30. Ст. 3601.

<sup>18</sup> Конвенция о статусе беженцев (заключена в г. Женева 28.07.1951) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6 – 28; Протокол, касающийся статуса беженцев (подписан в г. Нью-Йорке 31.01.1967) // Там же. С. 28 – 31.

ного убежища, а также *предоставления политического убежища*. Для понимания содержания данных терминов обратитесь к глоссарию.

Основанием предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, является реальная угроза стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права. Ходатайства о предоставлении политического убежища принимаются территориальными органами ФМС России.

При этом принимается во внимание, что преследование направлено непосредственно против лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении политического убежища.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории РФ правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства федеральным законом или международным договором РФ. Предоставление политического убежища распространяется и на членов семьи лица, получившего политическое убежище, при условии их согласия с ходатайством.

Отдельно необходимо выделить случаи, при которых политическое убежище не может быть предоставлено. К таким случаям относятся: если лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в РФ преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам ООН; лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории РФ; лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование; лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека; лицо прибыло из страны, с которой РФ имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с законом РФ «О беженцах»; лицо представило заведомо ложные сведения; лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется; лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, которому предоставлено политическое убежище, утрачивает право на предоставленное политическое убежище в случаях: возврата в страну своей гражданской принадлежности или страну своего

обычного местожительства; выезда на жительство в третью страну; добровольного отказа от политического убежища на территории РФ; приобретения гражданства России или гражданства другой страны.

Утрата политического убежища определяется Комиссией по вопросам гражданства при Президенте РФ по представлению ФМС на основании заключений Министерства иностранных дел РФ и Федеральной службы безопасности РФ. Лицо может быть лишено предоставленного ему политического убежища по соображениям государственной безопасности, а также, если это лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо если оно совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда. Лишение политического убежища производится указом Президента Российской Федерации.<sup>19</sup>

## **Тема 10. Личные (гражданские) права и свободы**

1. Особенности личных прав и свобод.
2. Основные личные права и свободы.

Личные права и свободы, именуемые также гражданскими правами, составляют первооснову правового статуса человека и гражданина. Большинство из них носит абсолютный характер, т.е. они не только неотъемлемы, но и не подлежат ограничению. Отсюда повышенный уровень гарантий и охрана этих прав и свобод. Личные права и свободы закреплены в ст. 20 – 29 Конституции. Личные права и свободы весьма разнообразны, однако их характеризуют общие особенности, выраженные в их специфике.

1. Эти права и свободы являются по своей сути правами и свободами человека и гражданина, т.е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданину государства, не вытекают из него. Это права и свободы человека. Единственное исключение предусмотрено ч. 2 ст. 27: если свободно выезжать за пределы РФ имеет право каждый, то правом беспрепятственно возвращаться в РФ, наделены только ее граждане.

2. Эти права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, они естественны, т.е. вытекают из факта существования

---

<sup>19</sup> См. также: Административный регламент Федеральной миграционной службы по исполнению государственной функции по исполнению законодательства РФ по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденный приказом Федеральной миграционной службы от 5.12.2007 № 451 // Российская газета. 19.03.2008. № 58.

человека как такового. Любой человек обладает правом на жизнь исключительно в силу своего рождения, человеческой сущности, но никак не в силу того, что правом на жизнь его наделило государство. Задача государства – охранять это право от посягательств. Неотчуждаемость предполагает, что никто, включая государство, не вправе лишить индивида того или иного права либо свободы, сам индивид не вправе по своему усмотрению отказаться от личных прав либо свобод, нарушенное право либо свобода подлежат восстановлению (компенсации), в том числе посредством принудительной силы государства.

3. Это также права и свободы, которые необходимы для охраны жизни, свободы, достоинства человека как личности. Они связаны с индивидуальной, частной жизнью.

Далее необходимо дать характеристику конкретных личных прав и свобод.

1. *Право на жизнь* – является основным личным правом человека, предопределяющим все остальные права (ст. 20). Это естественное право человека, которое защищается государством комплексом действий государственных структур по созданию безопасных социальной и природной среды обитания, условий жизни. Это отказ от войн и боевых действий как средства разрешения международных и внутренних противоречий, ограничение участия граждан в вооруженных конфликтах, проведение миролюбивой внешней политики, борьба с преступлениями против личности, терроризмом, распространением наркотиков. Государство должно обеспечить надлежащее медицинское обслуживание, заботиться о сохранении природной среды обитания человека и т.д. Право на жизнь отражено во всем отраслевом законодательстве. Это нормы о необходимой обороне, об ответственности за преступления против жизни, о порядке признания лица умершим, об условиях констатации смерти человека и другое. Конституция содержит положение о смертной казни, определяющее те исключительные обстоятельства, когда государство само может отнять у человека жизнь по судебному приговору к смертной казни (ч. 2 ст. 20). Таким образом, в РФ смертная казнь признается законным способом лишения жизни. Но Конституция РФ одновременно сузила рамки применения этой исключительной меры наказания, которая может устанавливаться только за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Подчеркивается также стремление государства к полной отмене смертной казни. В Уголовном Кодексе РСФСР 1960 г. имелось 15 статей, предусматривающих эту меру наказания в мирное время. В 1989 г. число составов, по которым присуждали к расстрелу, достигло 23, включая спекуляцию, получение взятки, хищения и прочее. С 1962 по 1989 гг. к смерти было приговорено 24 422 человека, из

них помиловано 2355. 96% приговоренных к ней были осуждены за умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах. В Уголовном кодексе РФ 1996 г. значительно сокращен перечень преступлений, видом наказания за которые могла быть назначена смертная казнь. УК содержит только 5 статей, предусматривающих наказание в виде смертной казни: ч. 2 ст. 105 – «убийство»; ст. 277 – «посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля»; ст. 295 – «посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование»; ст. 317 – «посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»; ст. 357 – «геноцид». Единственным видом смертной казни в России является расстрел. Смертная казнь не может применяться по отношению к женщинам, лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет, и мужчинам возрастом более 65 лет. Смертная казнь не назначается лицу, выданному России иностранным государством для уголовного преследования, если в соответствии с законодательством иностранного государства, выдавшего лицо, смертная казнь за совершенное этим лицом преступление не предусмотрена, или неприменение смертной казни является условием выдачи, либо смертная казнь не может быть ему назначена по иным основаниям. 16 мая 1996 г. Президентом России издан указ «О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы». В настоящее время в России объявлен мораторий на применение смертной казни, она заменена пожизненным заключением. Последняя смертная казнь в России была приведена в исполнение 2 сентября 1996 г. 19 ноября 2009 г. Конституционный суд России принял решение, согласно которому никакие суды в России не могут выносить смертные приговоры. При обсуждении этого вопроса целесообразным будет уточнить: может ли быть лишение человека жизни правомерным, исходя из конституционного принципа неотчуждаемости основных прав и свобод человека и положений о смертной казни Европейской Конвенции по правам человека?

2. *Достоинство личности* (ст. 21). Указанное право означает особую обязанность государства по отношению к человеку как высшей ценности. Ничто, т.е. никакие иные ценности, цели, интересы, не могут служить основанием для умаления человеческого достоинства. Каждый, независимо от уровня своего образования, социального положения, интеллектуального потенциала и прочих индивидуальных особенностей, имеет право на уважительное отношение к себе со стороны окружающих. Таким образом, понятие «достоинство личности» применимо ко всем людям. Достоинством обладает как человеческий зародыш, так и осужденный к пожизненному заключению. Гарантом этого уважительного отношения и выступает государство. В Консти-

туции РФ закреплены важнейшие гарантии, обеспечивающие охрану человеческого достоинства: никто не может подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию (действие, направленное на то, чтобы вызвать у человека чувство страха, боли и неполноценности, унижить, опозорить его, сломать физическое либо нравственное сопротивление); никто не может без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам. Каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени, включая право требовать по суду материальной компенсации причиненных физических и нравственных страданий. Следует отметить, что государство гарантирует защиту чести и доброго имени не только при жизни человека, но и после его смерти.

3. *Право на свободу и личную неприкосновенность* (ст. 22). Неприкосновенность личности как личная свобода заключается в том, что никто не в праве насильственно ограничить свободу человека распоряжаться в рамках закона своими действиями, т.е. совершать любые правомерные действия. Конституция содержит гарантию против произвольного, неправомерного лишения человека свободы. «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». Основания к аресту регламентированы уголовно-процессуальным и другим законодательством, предусматривающим систему гарантий от неосновательного ареста.

4. *Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений* (ст. 23). Это означает, что публичная власть не может быть абсолютной. Существует определенная сфера, вторжение, вмешательство в которую является недопустимым ни для кого. Речь идет о частной жизни человека. Правовое государство не только не вмешивается в эту жизнь, но и охраняет ее от чьего-либо незаконного посягательства. Право на уважение частной жизни является правом на невмешательство в личную жизнь, правом жить так, как хочется, без предания огласке подробностей личной жизни. Оно включает также, в определенной степени, право на установление и поддержание отношений с другими людьми, особенно в эмоциональной сфере, для развития и реализации личности человека. Неприкосновенность частной жизни – это своеобразный индивидуальный суверенитет человека. Впервые в конституции закреплено также право человека на защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23). Гарантией этого конституционного права является норма ст. 152 Гражданского кодекса, определяющая порядок реализации этого конституционного права.

Вполне естественно желание любого человека, любой семьи предстать в глазах других людей в положительном образе и скрыть сведения о фактах, событиях, которые могли бы этот образ опорочить. Конституция четко проводит грань между свободой массовой информации и частной жизнью: «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются» (ч. 1 ст. 24). Таким образом, государство обязано защищать граждан от информационного вмешательства в частную жизнь, так как это представляет реальную угрозу праву на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны.

Часть 2 ст. 24 закрепляет право каждого на доступ не только к своей персональной информации, но и к любым другим сведениям, непосредственно затрагивающим права и свободы, обязывая органы государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц обеспечивать возможность ознакомления с соответствующими документами и материалами. Это право соотносится с правом каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законами, в том числе и в суде (ст. 45, 46). Уголовный кодекс РФ (ст. 140) устанавливает уголовную ответственность должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан. Статья 237 УК вводит уголовную ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей.

Но право человека на личную, семейную тайну, тайну сообщений нельзя абсолютизировать. Государство не может охранять от огласки факты преступной, противоправной деятельности лица, хотя в уголовном законодательстве России закреплена ряд составов преступлений так называемого частного обвинения (уголовное дело возбуждается только по заявлению потерпевшего). Кроме того, на основании судебного решения, в целях получения необходимых доказательств по уголовному делу, возможен арест на корреспонденцию и выемка ее из почтово-телеграфных учреждений.<sup>20</sup>

5. *Неприкосновенность жилища*, означает, что никто не вправе проникать в жилище, а также оставаться в нем против воли прожи-

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О почтовой связи» // Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3697; Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 26.12.2008) «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 08.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349 и др.

вающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25). Причем под жилищем подразумевается не только жилое помещение, в котором лицо проживает постоянно, но и места его временного проживания (номер в гостинице, комната в общежитии и т.д.). Жилище признается составляющим элементом частной жизни лица. Законодательство четко регламентирует случаи, когда допускается проникновение в жилище и устанавливает круг уполномоченных на то органов. На основании федерального закона в жилые помещения могут беспрепятственно входить: сотрудники полиции; должностные лица органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении государственного пожарного надзора.<sup>21</sup> На основании судебного решения допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий в жилищах органами, имеющих такое право по закону: органы внутренних дел РФ; органы ФСБ; федеральные органы государственной охраны; органы пограничной службы; таможенные органы; служба внешней разведки и другие. Нарушение неприкосновенности жилища является самостоятельным уголовным преступлением либо квалифицирующим (отягчающим ответственность) признаком иных преступлений.

6. *Право определять и указывать свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества* (ст. 26). Закрепление этого права в Конституции вытекает из принципа равенства прав и свобод человека независимо от национальности. Таким образом, принадлежность лица к той или иной этнической общности утрачивает какое-либо государственно-правовое значение, переходит в сферу сугубо личных интересов индивида. В частности, в настоящее время нет графы «национальность» в паспорте гражданина РФ, человек вправе не заполнять соответствующую графу и в других официальных документах. Вместе с тем, учитывая необходимость сохранения национальной самобытности, культуры, традиций многочисленных народов, населяющих Россию, Конституция наделяет все этносы правом на пользование родным языком. Языки народов РФ – национальное достояние Российского государства. Они являются историко-культурным наследием и

---

<sup>21</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900; Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О пожарной безопасности» (ч. 4 ст. 6) // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3649; Федеральный закон от 06.02.1997 № 27-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.02.1997. № 6. Ст. 711 и др.

находятся под защитой государства. В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков. В этой связи законом введено особое понятие – языковой суверенитет, под которым понимается *совокупность прав народов и личности на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения*. На территории РФ государством гарантируется языковой суверенитет каждого народа независимо от его численности и правового положения и языковой суверенитет личности независимо от происхождения человека, его социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания. Государство обеспечивает на территории РФ обучение на языках народов России.

Государственным языком в РФ является русский язык, и официальное делопроизводство ведется на русском языке. Русский язык как государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному изучению во всех образовательных учреждениях страны.<sup>22</sup>

В то же время, в субъектах РФ используется язык населения данного субъекта Федерации. Законодательством устанавливаются гарантии лицам, не владеющим русским языком, при реализации и защите ими своих прав и законных интересов на территории РФ, обеспечение им права на использование ими услуг переводчиков (ч. 2 ст. 9 ГПК, п. 2 ст. 97 НК, п. 5 ст. 373 Таможенный кодекс и др.). Особые гарантии установлены для судебной сферы. При осуществлении судами правосудия, участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.<sup>23</sup> В процессуальных кодексах это положение конкретизируется по кругу лиц и содержанию их полномочий (ст. 18 УПК, ст. 9 ГПК, ст. 12 АПК, ст. 24.21 КоАП).

*Право на свободу передвижения* (ст. 27). Конституция РФ гарантирует свободу передвижения как в пределах, так и за пределами госу-

---

<sup>22</sup> Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 (ред. от 11.12.2002) «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. № 50. Ст. 1740.

<sup>23</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 06.12.2011) «О судебной системе Российской Федерации» (п. 3 ст. 10) // Собрание законодательства РФ. 06.01.1997. № 1. Ст. 1; Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 33) // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447.

дарства. В РФ отменена прописка и введен регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и жительства в ее пределах.<sup>24</sup> Таким образом, гражданин РФ вправе внутри страны право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан.

Закон устанавливает и ограничения на свободу передвижения и выбора места жительства. Они касаются местностей, в которых существует особый режим (пограничная полоса, закрытые военные городки, зоны экологического бедствия, территории, где введено чрезвычайное или военное положение и др.). Конституция также признает право каждого, кто законно находится на территории России, свободно выезжать за ее пределы и право гражданина РФ беспрепятственно возвращаться в нее (п. 2 ст. 27).<sup>25</sup> Словосочетание «законно находится» относится только к иностранным гражданам и лицам без гражданства, ибо для них установлен особый порядок въезда на территорию России.

Право гражданина РФ на выезд из своей страны может быть временно ограничено только в случаях, прямо указанных в федеральном законе. К таким случаям закон относит: призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу; задержан в качестве подозреваемого или привлечен в качестве обвиняемого в совершении преступления; осужден за совершение преступления и другие случаи. Основными документами, по которым граждане осуществляют въезд и выезд, являются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка.

8. *Свобода совести, свобода вероисповедания* (ст. 28). Необходимо понимать, что существует определенное различие между свободой совести и свободой вероисповедания. Отношение человека к религии может быть трояким: человек может верить в бога, исповедовать какую-либо религию; не верить ни в каких богов и относиться к религии нейтрально или, последнее, может быть атеистом, т.е. человеком, не только не исповедующим никакой религии, но и отрицающим всякое существование бога и отвергающим религию в целом.<sup>26</sup> Из этих трех видов убеждений в рамках свободы совести законодательного урегу-

---

<sup>24</sup> Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 06.12.2011) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 12.08.1993. № 32. Ст. 1227.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 19.08.1996. № 34. Ст. 4029.

<sup>26</sup> Розенбаум Ю.А. Советское государство и церковь. М., 1985. С. 31.

лирования и гарантированности со стороны государства требуют, прежде всего, противоположные – первые и последние. Таким образом, полное содержание *свободы совести* – это свобода исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, т.е. быть верующим, неверующим или атеистом. Как субъективное право свобода совести представляет собой право каждого человека самостоятельно решать вопрос о том, руководствоваться ли ему в оценке своих поступков и мыслей поучениями религии или отказываться от них. *Свобода вероисповедания* в конституционном праве – одна из основных личных свобод человека, включающая право индивидуально или совместно с другими исповедовать любую религию, свободно выбирать конфессии, существующие в обществе, иметь и распространять религиозные убеждения и действовать в соответствии со своими убеждениями. Конституция РФ гарантирует реализацию этой свободы (ст. 13, 28).

Право на свободу совести и свободу вероисповедания имеет целый ряд законодательно закрепленных гарантий. Важнейшими из них являются следующие: запрет на ограничение прав граждан по признакам религиозной принадлежности (ч. 2 ст. 19 Конституции); светский характер государства (ч. 1 ст. 14 Конституции); отсутствие принуждения при определении каждым своего отношения к религии, никто не обязан сообщать о своем отношении к религии; возможность замены действительной военной службы на альтернативную гражданскую службу (ч. 3 ст. 59 Конституции).<sup>27</sup> К гарантиям также относится существование правового режима отделения религиозных объединений от государства (ч. 2 ст. 14 Конституции) и светский характер образования, получаемого в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Впервые особое правовое закрепление получила тайна исповеди. Отныне она охраняется законом. Священнослужитель не может быть привлечен к ответственности за отказ от дачи показаний по обстоятельствам, которые стали известны ему из исповеди.

Свобода совести и вероисповедания может подлежать ограничениям только в том случае, если по закону будет признано, что данная религия имеет антигуманный характер, вредный для здоровья, нравственности, общественной безопасности. Речь идет, например, о некоторых религиях, создаваемых искусственно, об обрядах, связанных с издевательствами над человеком, насилием над личностью.

9. *Свобода мысли и слова* (ст. 29). Данная статья закрепляет находящиеся между собой во взаимосвязи и системном единстве права и свободы, направленные на развитие равных возможностей каждого

---

<sup>27</sup> См. также: Федеральный закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3030.

человека для самовыражения и общения на основе конкуренции идей и мнений. Свободу мысли и слова следует рассматривать как единую свободу, единое и неразрывное право свободно мыслить и свободно выражать свои мысли словами, не опасаясь преследования со стороны кого бы то ни было. Понятие «свобода мысли и слова» подразумевают возможность свободомыслия, инакомыслия и тем самым гарантируют право человека критиковать общепринятые нормы морали, права, религии. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Закон запрещает воздействовать на мозг человека.<sup>28</sup> Свобода мысли не поддается контролю вообще. Никакие современные достижения науки и техники (например, детектор лжи) не способны дать полного представления о внутреннем мире человека. Не допускается принуждение к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них, даже если эти мнения и убеждения расходятся с действующими в государстве законами, существующими в обществе моральными, нравственными представлениями. Свобода мысли неразрывно связана со свободой слова. Свобода слова означает безусловное право человека делать свои мысли, убеждения и мнения общественным достоянием. Это обеспечивается не только гарантиями самой свободы слова, но и правом свободно передавать, производить и распространять информацию, запретом цензуры.<sup>29</sup> Однако здесь существует важное ограничение: не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

В статье 55 Конституции закрепляется, что права могут быть ограничены только федеральным законом РФ. Ограничение должно служить одной из законных целей: национальной безопасности; территориальной целостности; общественному порядку; предотвращению беспорядков или преступлений; охране здоровья и нравственности; защите репутации или прав других лиц; предотвращению разглашения информации, полученной конфиденциально; обеспечению авторитета и беспристрастности правосудия. Нарушение законных прав других лиц влечет уголовную ответственность. В частности, в Уголовном кодексе РФ пять статей посвящены диффамации и защите репутации. Статьи 129, 130 предусматривают ответственность за клевету и оскорбление соответственно. Статья 297 предусматривает ответствен-

---

<sup>28</sup> Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 21.11.2011) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»// Ведомости СНД и ВС РФ. 20.08.1992. № 33. Ст. 1913.

<sup>29</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 11.07.2011) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 13.02.1992. № 7. Ст. 300.

ность за порочащие высказывания, сделанные в адрес участников судебного процесса, именуемые «неуважением к суду». Статья 298 предусматривает ответственность за клевету в отношении судьи, присяжных заседателей, прокурора, следователя, дознавателя, судебного пристава, судебного исполнителя, а ст. 319 – ответственность за публичное оскорбление представителя власти. Обвинение по данным уголовным делам должно доказать прямой умысел на умаление чести и достоинства человека, а также ложность распространяемой информации.

Со свободой мысли и слова неразрывно связано право каждого человека искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Конституция предусматривает в данной сфере лишь одно ограничение – в отношении сведений, составляющих государственную тайну.<sup>30</sup> Важной гарантией реализации права на информацию выступают свобода массовой информации, Вместе с тем цензура может вводиться как временная мера при режиме военного или чрезвычайного положения.

### **Тема 11. Конституционные политические права граждан**

1. Особенности политических прав и свобод.
2. Классификация политических прав и свобод.

*Политические права и свободы* граждан, как и личные, признаются, соблюдаются и защищаются государством и пользуются равной судебной защитой (ст. 30 – 33). Однако они имеют четкую юридическую специфику. Во-первых, это права в сфере политики, неразрывно связанные с осуществлением в стране государственной власти. Во-вторых, в отличие от личных прав и свобод, которые по своей сути неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы связаны с обладанием гражданством, т.е. это права граждан России. Вместе с тем право на объединение (ст. 30), свобода мысли и слова (ст. 29) адресованы каждому, так как могут быть отнесены как к личным, так и к политическим правам. В-третьих, связь политических прав и свобод с гражданством не означает, однако, что они вторичны, производны от воли государства. Политические права и свободы выступают как естественные права и свободы каждого гражданина демократического государства. В силу этого эти права и свободы нельзя рассматривать в качестве установленных государством. Так же как и личные права и свободы человека, государство признает, соблюдает и защищает политические права и свободы (ст. 2 Конституции). Поскольку политические права и свобо-

---

<sup>30</sup> Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.11.2011) «О государственной тайне» // Собрание законодательства РФ. 13.10.1997. № 41. С. 8220 – 8235.

ды связаны с сознательным участием гражданина в политических отношениях, обладание этими правами обусловлено наступлением определенного возраста. Так, правом избирать в органы государственной власти и местного самоуправления гражданин обладает с 18 лет, правом участвовать в отправлении правосудия – с 25 лет, правом быть членом или участником молодежного общественного объединения – с 14 лет.

Политические права и свободы могут быть реализованы как индивидуально, так и коллективно. Индивидуальный (личный) характер носят, например, право обращаться в государственные органы или право доступа к государственной службе. Но такие права, как право на собрания, демонстрации и митинги, создание политических партий и организаций, имеют смысл только как коллективные.

Во втором вопросе раскрыто содержание основных политических прав и свобод. Конституция Российской Федерации закрепляет следующие основные политические права и свободы граждан.

1. *Право на объединение* (ст. 30). По своему содержанию это право предусматривает возможность создания общественных, т.е. негосударственных объединений: политических партий, профсоюзов, предпринимательских союзов и т.д. Каждый человек вправе не только создавать общественные объединения, но и вступать в уже созданные, участвовать в их деятельности, а также беспрепятственно выходить из них. Порядок реализации данного права регулируется Федеральным законодательством. Федеральный закон предусматривает различные организационно-правовые формы их функционирования: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.<sup>31</sup> Основной их целью является защита политических, профессиональных и иных некоммерческих организаций.

Особое значимое место в политической системе занимают политические партии, создаваемые в целях политической деятельности, участия в избирательных компаниях, в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.<sup>32</sup> Существование различных политических партий, с различным мировоззрением и программами, отвечает принципам правового демократического государства, в котором многопартийность и

---

<sup>31</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

отсутствие господствующей идеологии является его естественным состоянием. На начало 2012 г. в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» зарегистрировано семь политических партий: «Единая Россия»; «Коммунистическая партия Российской Федерации»; «Либерально-демократическая партия России»; «Патриоты России»; «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»; «Справедливая Россия»; «Правое Дело». Четыре из них (Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия) представлены в парламенте страны. Но вскоре число зарегистрированных партий безусловно увеличится, поскольку Президент России внес в Госдуму законопроект, предусматривающий упрощение регистрации политических партий с 2013 г. Согласно законопроекту о внесении изменений в федеральный закон «О политических партиях», с 1 января 2013 г. политической партией может быть признана организация, в которой всего 500 человек (в настоящее время – 50 тысяч). Требования к минимальной численности членов партии в ее региональных отделениях, которые должны быть образованы не менее чем в половине субъектов РФ, отменяются. Партия собственным уставом может определить, сколько ей нужно создать региональных структур. После 1 января 2013 г. партию нельзя будет ликвидировать из-за недостаточной численности регионального отделения. Некоторые действующие сейчас ограничения для организации партий все-таки сохранятся. Так, по-прежнему недопустимо будет создавать партии по этническому, религиозному, профессиональному или региональному принципу. Изменения поначалу приведут к резкому увеличению числа партий, но какие из них останутся в продолжительной политической перспективе зависит от того, насколько они будут привлекательны для избирателя. На семинарском занятии целесообразно рассмотреть порядок создания политической партии в соответствии с изменениями, внесенными в федеральный закон «О политических партиях».

Наиболее массовой формой общественных организаций являются профсоюзы. Порядок их создания, основные права и гарантии этих прав, их защита, ответственность профсоюзов определяются Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».<sup>33</sup> Профсоюз – это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Все профсоюзы пользуются равными правами. Каждый достигший

---

<sup>33</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 148.

возраста 14 лет и осуществляющий трудовую (профессиональную) деятельность, имеет право по своему выбору создавать профсоюзы для защиты своих интересов, вступать в них, заниматься профсоюзной деятельностью и выходить из профсоюзов. Это право реализуется свободно, без предварительного разрешения. Профсоюзы независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), политических партий и других общественных объединений, им не подотчетны и не подконтрольны. Основные права профсоюзов заключаются в следующем.

а) *Право профсоюзов на представительство и защиту социально-трудовых прав и интересов работников.* Профсоюзы и их органы представляют и защищают права и интересы членов профсоюзов по вопросам индивидуальных трудовых и связанных с трудом отношений, защищают право своих членов свободно выбирать род деятельности и профессию, а также право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

б) *Право профсоюзов на содействие занятости.* Профсоюзы вправе принимать участие в разработке государственных программ занятости, предлагать меры по социальной защите членов профсоюзов, высвобождаемых в результате реорганизации или ликвидации организации, осуществлять профсоюзный контроль за занятостью и соблюдением законодательства в области занятости.

в) *Право профсоюзов на ведение коллективных переговоров, заключение соглашений, коллективных договоров и контроль за их исполнением.*

г) *Право профсоюзов на участие в урегулировании коллективных трудовых споров.* Профсоюзы вправе участвовать в урегулировании коллективных трудовых споров, имеют право на организацию и проведение в соответствии с федеральным законом забастовок, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и других коллективных действий, используя их как средство защиты социально-трудовых прав и интересов работников.

д) *Профсоюзы вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления* в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

е) *Профсоюзы осуществляют организацию и проведение оздоровительных мероприятий среди членов профсоюза и их семей.* Профсоюзы вправе осуществлять взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, объединениями (союзами, ассоциациями) и организациями по развитию санаторно-курорт-

ного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта.

Таким образом, профсоюзы выполняют две основные функции – *защитную* (взаимоотношения «профсоюз–предприниматели») и *представительскую* (взаимоотношения «профсоюз–государство»). В России в настоящее время основная масса отраслевых профсоюзов входит в Федерацию Независимых Профсоюзов России (ФНПР). В них состоит около 80% трудящихся, занятых на предприятиях. Существуют и альтернативные профсоюзы. Наиболее известны сейчас такие профсоюзные объединения как «Защита труда», Сибирская Конфедерация Труда, «Соцпроф», Всероссийская Конфедерация Труда, Российский профсоюз докеров, Российский профсоюз железнодорожных бригад локомотивных депо, Федерация профсоюзов авиадиспетчеров и др.

2. *Право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование* (ст. 31). Данная статья провозглашает право собираться и указывает, в каких формах оно может осуществляться. Митинги, собрания, демонстрации, шествия и пикетирование – важные элементы непосредственной демократии, позволяющие гражданам в свободной обстановке выразить свое мнение по самым различным проблемам общественной жизни. Конкретизирует данное конституционное положение ФЗ от 19.06.2004 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».<sup>34</sup> Закон устанавливает уведомительный порядок их проведения. Названные акции закон обобщает единым понятием «публичное мероприятие». Закон устанавливает дефиницию каждой конкретной формы публичного мероприятия, различия между ними. *Собрание* – это массовое присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. *Демонстрация* – предполагает использование во время передвижения плакатов, транспарантов и других средств наглядной агитации. *Пикетирование* – форма публичного выражения мнений путем использования плакатов, транспарантов и других средств наглядной агитации. Государство гарантирует право на проведение публичных мероприятий. Государственные органы, должностные лица не вправе препятствовать этим мероприятиям. Запрет возможен только в строго ограниченных случаях, например, в случае массовых беспорядков, насильственного изменения конституционного строя, разжигания расовой, национальной, классовой, религиозной ненависти, для пропаганды насилия и войны.

---

<sup>34</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 21.06.2004. № 25. Ст. 2485.

3. *Право на участие в управлении делами государства*, которое относится к числу основных политических прав (ст. 32). Это обобщенное название комплекса политических прав и граждан, вытекающих из ст. 3 Конституции, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является народ. Это право адресовано каждому гражданину. Данное право осуществляется в различных формах, как непосредственно, так и через представителей. Это обобщенное право включает в себя:

а) *Право избирать и быть избранным*. Конституция закрепляет основные формы реализации этого права, главной из которых является избирательное право. Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме. Это право реализуется через референдум, свободные выборы, что является высшей непосредственной формой участия граждан России в управлении делами государства. Процесс реализации данных политических прав регулируется как федеральным, так и региональным законодательством. Обязательным условием любого нормативного правового акта является гарантия избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ.<sup>35</sup> Конституция закрепляет и ограничения в пользовании этим правом. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32);

б) *Все граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой*. Равный доступ к государственной службе призван обеспечить сменяемость и обновление чиновничества. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет виды федеральной государственной службы: гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба, государственная гражданская служба субъектов Федерации.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Там же. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Там же. 02.12.1996. № 49. Ст. 5497; Закон Тамбовской области № 138-З от 23.07.2003 (в ред. от 31.05.2010) «О референдуме Тамбовской области» // [http://www.fpa.su/docs/stat/64252\\_stat.html/](http://www.fpa.su/docs/stat/64252_stat.html/)

<sup>36</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 28.12.2010, с изм. от 06.12.2011) «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.

ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» закрепляет равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к гражданской службе и равные условия ее прохождения.<sup>37</sup> Анализируя эту норму, следует подчеркнуть, что речь идет о равных юридических возможностях, а не о фактической реализации, которая зависит от ряда факторов (образование, способности, профессиональная подготовка и т.д.);

в) *Право на участие в отправлении правосудия* (ч. 5 ст. 32). Право участвовать в отправлении правосудия призвано обеспечить демократический порядок формирования судебных органов. Оно предоставляет каждому гражданину возможность без всякой дискриминации занять должность судьи, быть присяжным заседателем, народным заседателем. Назначение на должность судьи осуществляется с соблюдением условий, предусмотренных ч. 1 ст. 118, 119 Конституции. Это – достижение возраста 25 лет, наличие высшего юридического образования, стажа работы по юридической профессии не менее 5 лет. Другие формы реализации гражданами права на участие в отправлении правосудия, которые следует рассматривать как одну из форм общественного контроля за отправлением правосудия лицами, не принимающими профессионального участия в отправлении правосудия, определяются нормами институтов присяжных и арбитражных заседателей.<sup>38</sup> Участие граждан в отправлении правосудия является их гражданским долгом.

4. *Право обращений* (ст. 33). Это право определяется как право на индивидуальные и коллективные обращения с целью защиты своих прав в любой орган власти вплоть до Президента и обязанность должностного лица дать ответ на это обращение. Процедура рассмотрения обращений регламентируется специальным законом, а также ведомственными документами.<sup>39</sup> Обращения граждан в зависимости от содержания имеют форму заявления, жалобы, предложения. *Заявление* – это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод, либо сообщение о нарушениях законодательства, либо критика деятельности органов власти и должностных лиц. *Жалоба* – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных

---

<sup>37</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 06.12.2011 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>38</sup> Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»; Федеральный закон от 30.05.2001 № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»; Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

<sup>39</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

прав и свобод или законных интересов. *Предложения* – рекомендации гражданина по совершенствованию законов, деятельности государственных органов и т.п. В соответствии с законом каждый государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны принять меры по восстановлению или защите нарушенных прав и свобод и законных интересов гражданина. Предусмотрен и судебный порядок рассмотрения жалоб.<sup>40</sup> Рассматривает жалобы граждан также Конституционный Суд РФ, Уполномоченный по правам человека РФ и соответствующие структуры субъектов Федерации.

## **Тема 12. Конституционные экономические, социальные и культурные права человека и гражданина**

1. Особенности экономических, социальных и культурных прав человека и гражданина.
2. Социальные права.
3. Экономические права.
4. Социально-культурные права.

Вначале выделим особенности социально-экономических и культурных прав. Они составляют особую группу основных прав человека и гражданина и касаются таких сфер жизни человека, как собственность, труд, отдых, здоровье, образование, т.е. социально-экономические и культурные права, обеспечивают свободу человека в экономической, социальной и культурной сферах и дают ему возможность защитить свое право на достойную жизнь, социальные и духовные потребности личности (ст. 34 – 44).

Экономические, социальные и культурные права по существу являются основой всех иных прав и свобод. Они составляют основу материальной и духовной жизни общества, государства и каждого человека. Их реализация позволяет решить задачу, сформулированную в ст. 7 Конституции, провозглашающей Россию социальным государством. В этом состоит их главная особенность. Выделяются и другие особенности этой группы конституционных прав и свобод: а) они принадлежат каждому человеку в равной степени, т.е. не зависят от гражданства их субъектов; б) поощряется инициатива человека, его стремление улучшить свое материальное благосостояние. Это выражается в свободе предпринимательской деятельности, выбора рода деятельности и профессии, охране частной собственности, поощрении жилищного строительства и т.д.; в) гарантируются социально-экономические права и сво-

---

<sup>40</sup> Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 (ред. от 09.02.2009) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 13.05.1993. № 19. Ст. 685.

боды людям, которые в силу различных причин самостоятельно не могут обеспечить необходимый уровень жизни. Это установление государством минимального размера оплаты труда, гарантии социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и т.п., а также государственный контроль за соблюдением равенства индивидов в процессе реализации социально-экономических прав и свобод. Закон запрещает монополизацию и недобросовестную конкуренцию, закрепляет право каждого на вознаграждение за труд, без какой бы то ни было дискриминации, на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования, в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии и т.д. Их содержание конкретизируется в различных отраслях права: гражданском, трудовом, семейном, аграрном и т.д.

По своему юридическому содержанию данные права неодинаковы. Одни, например, право частной собственности, являются бесспорными правами прямого действия. Другие, например, право на отдых или на социальное обеспечение, представляют собой субъективные права, конкретное содержание которых вытекает из действующего отраслевого законодательства. Третьи (право на труд, на жилище и т.д.) порождают для государства только общую обязанность проводить политику содействия в их реализации. Закрепление некоторых прав (на образование, на участие в культурной жизни, права, связанные с взаимоотношениями детей и родителей) увязано с прямым установлением соответствующих обязанностей. Во втором вопросе рассмотрим содержание конкретных прав и свобод.

*Экономические права и свободы.*

*Право экономической деятельности* (ст. 34). Данное право является основным экономическим правом и включает ряд конкретных прав, обеспечивающих реализацию понятия «экономическая свобода». Именно в этих целях Конституция гарантирует свободное использование человеком своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Предпринимательской признается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров и т.д., зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.<sup>41</sup> Таким образом, субъект права на экономическую деятельность может создавать предприятия, свободно вступать в договоры с другими предприятиями, приобретать и распоряжаться собственностью.

---

<sup>41</sup> Гражданский кодекс РФ (ч. I. абз. 3 п. 1 ст. 2); Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 19.05.2010) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 03.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 13.08.2001. № 33. Ст. 3431.

Свободное использование человеком своих способностей и имущества для экономической деятельности возможно только в условиях рыночных экономических отношениях. В свою очередь неперенным условием рыночной экономики является конкуренция, которая инициирует экономическую и социальную активность субъектов права на экономическую деятельность. Государство стремится, чтобы конкуренция протекала в цивилизованных формах, носила добросовестный характер, поэтому Конституция устанавливает запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34). Это положение конкретизируется в федеральном законодательстве.<sup>42</sup>

Признание права на экономическую деятельность, порождает для государства определенные обязательства, выступающие как гарантия этого права. Государственные органы, например, не могут отказывать предприятию в регистрации, ссылаясь на целесообразность. Государство обязано защищать собственность, в то же время это право подлежит определенным ограничениям. Запрещены определенные виды экономической деятельности (производство оружия, изготовление орденов и т.п.) или такая деятельность обусловлена специальными разрешениями (лицензиями), например, производство алкоголя. В сочетании с правом частной собственности свобода предпринимательства выступает как правовая база рыночной экономики, исключая монополию государства на организацию хозяйственной жизни.

*Право частной собственности* (ст. 35). Данное право прямо связано с гражданским правом и детально регламентируется в нормах ГК (ст. 279 – 283). Субъектами частной собственности являются граждане и юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью. Частная собственность граждан и юридических лиц противопоставляется публичной собственности, субъектами которой являются публично-правовые образования (государство и государственные образования, муниципальные образования). В соответствии с ч. 1 ст. 35 Конституции РФ право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено лишь при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 2 и 3 ст. 35 Конституции РФ).

---

<sup>42</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

Круг объектов права частной собственности обширен. В соответствии с п. 1 ст. 213 ГК в собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением отдельных его видов, которые в соответствии с законом не могут принадлежать гражданам или юридическим лицам. В частности, все недра на территории Российской Федерации находятся в государственной собственности. Гражданам и юридическим лицам могут принадлежать лишь добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы.<sup>43</sup> К продукции, которую могут приобретать только потребители, имеющие разрешение на ее применение в РФ, относятся вооружение, боеприпасы к нему, военная техника, ракетно-космические комплексы, уран, яды, наркотические средства и иная продукция, приобретение которой требует специального разрешения.

Граждане и юридические лица владеют, пользуются и распоряжаются своим имуществом по собственному усмотрению. Они могут совершать в отношении принадлежащего им имущества любые действия, не противоречащие закону и не нарушающие права и интересы других лиц: отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог, распоряжаться им иным образом (ст. 209 ГК). В равной степени они также несут бремя содержания своего имущества, а также риск его случайной гибели или случайного повреждения. Конституция гарантирует право наследования (ч. 4 ст. 35). ГК РФ (п. 2 ст. 218) устанавливает, что в случае смерти гражданина право собственности на принадлежащее ему имущество переходит по наследству к другим лицам в соответствии с завещанием или законом.

Конституция РФ закрепляет без всяких оговорок и ограничений право граждан и их объединений иметь в частной собственности землю, свободно осуществлять владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами, не нанося ущерба окружающей среде и не нарушая прав и законных интересов иных лиц (ч. 1, 2 ст. 36). Земельный кодекс РФ является базовым федеральным законом, регулирующим земельные отношения в России.<sup>44</sup> Правовые нормы, касающиеся пользования землей, занимают значительное место в ГК (гл. 17 ст. 260 – 287). Право собственности и другие права на

---

<sup>43</sup> Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 06.12.2011) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

<sup>44</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011, с изм. и доп., вступающими в силу с 06.01.2012) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

землю регулируются также другими федеральными законами.<sup>45</sup> В соответствие со ст. 260 ГК лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продать его, подарить, отдать в залог или сдать в аренду и распоряжаться им иным образом при условии, что соответствующие земли на основе закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте. Но для того чтобы воспользоваться своими правами, необходимо оформить земельный участок в частную собственность. Тем не менее, необходимо помнить, что государственная собственность в виде федеральной и субъектов Федерации на землю, воды, леса, животный мир остается преобладающей, а на недра исключительной (ч. 3 ст. 129, ч. 3 ст. 209, ст. 212 – 215 ГК).

*Право на свободный труд* (ст. 37). Ранее это право связывалось с правом на получение гарантированной работы и с обязанностью трудиться на благо общества. Конституция РФ рассматривает право на свободный труд с позиции индивидуального пользования этим правом каждым гражданином, т.е. с точки зрения трудиться или не трудиться и с точки зрения выбора рода деятельности и профессии. Каждый имеет право свободно распорядиться своими способностями к труду. Принудительный труд запрещен, т.е. человек может работать по найму либо сам быть работодателем, заниматься индивидуальной трудовой деятельностью или иным законным способом зарабатывать себе на жизнь.

В части 3 статьи 37 Конституции говорится, что «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы». Таким образом, центр тяжести в понятии «право на труд» сместился с обязанности трудиться и гарантии получить работу на гарантии условий труда и сохранения рабочего места для тех, кто имеет работу, т.е. лиц наемного труда.

Государство законодательно устанавливает правовые основы регулирования трудовых отношений и формы и способы разрешения возникающих трудовых споров. В связи с этим Конституция признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая пра-

---

<sup>45</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О государственном кадастре недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 4017; Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. 25.06.2001. № 26. Ст. 2582.

во на забастовку.<sup>46</sup> Соотнесите конституционное содержание прав в сфере труда с положениями «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах».<sup>47</sup>

С трудовыми правами неразрывно связано *право на отдых* (ч. 5 ст. 37). Функции государства заключаются в законодательном установлении разумной продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска. Нормы, регулирующие отношения, связанные с отдыхом работника, включены в Трудовой кодекс (разд. V). Эти нормы устанавливают специальные правовые гарантии реализации права на отдых работниками в виде определения максимальной продолжительности их рабочего времени – не более 40 часов в неделю (ст. 91 Кодекса) и утверждения минимальной продолжительности различных видов отдыха (ежедневный перерыв для отдыха и питания, выходные дни, нерабочие праздничные дни, ежегодный оплачиваемый отпуск (ст. 108, 111, 112, 115 Кодекса).

Конституция закрепляет норму о защите государством *материнства, детства, семьи* (ст. 38). Защита материнства и детства, семьи носит комплексный социально-экономический характер и осуществляется системой материальных гарантий материнства и детства: пособия, денежные и другие выплаты, связанные с беременностью, родами, воспитанием детей, потерей кормильца, многодетностью и т.п. В России «защита семьи, материнства, отцовства и детства» находится в совместном ведении РФ и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции), поэтому система материальных гарантий находит свое конкретное выражение в федеральном и региональном законодательстве.<sup>48</sup> Положения, относящиеся к охране и развитию семьи, материнства, детства, содержатся в приоритетных национальных программах – «Здоровье», «Образование», «Жилье» и др. Предметом обсуждения на

---

<sup>46</sup> «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 22.11.2011, с изм. от 15.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>47</sup> Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 12. 1994.

<sup>48</sup> «Семейный кодекс Российской Федерации» от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16; Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724; Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 03.12.2011) «Об образовании» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.02.2012) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 150; Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 17.12.2009) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3802 и др.

семинарском занятии могут стать порядок выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал».<sup>49</sup>

Законодательством о труде и охране труда предусматривается также комплекс мер, обеспечивающих особую охрану трудовых прав женщин и создание им благоприятных условий труда, отвечающих их физиологическим особенностям. Они включают в себя повышенные гарантии при приеме на работу и увольнении в связи с материнством. Так, запрещено отказывать женщинам в приеме на работу и снижать им заработную плату по мотивам, связанным с беременностью и наличием детей.

Доминирующее положение среди правовых норм, призванных защитить семью, занимают нормы *семейного законодательства*, направленные на ее укрепление, обеспечение равенства прав женщин и мужчин во всех семейных отношениях, всемерную охрану интересов матери и ребенка. Его нормы устанавливают, что отец и мать имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей. Каждый из них до достижения детьми совершеннолетия имеет право и обязан воспитывать своих детей, заботиться об их здоровье, физическом, психическом и нравственном развитии. Родители обязаны обеспечить получение детьми основного общего образования. Они являются законными представителями своих детей и вправе выступать в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми лицами, в том числе в суде, без специальных полномочий.

Расторжение брака родителей или их раздельное проживание не влияют на объем родительских прав. Отдельно проживающий родитель не только вправе, но и обязан принимать участие в воспитании ребенка, другой не вправе ему в этом препятствовать. Все вопросы, касающиеся воспитания и образования ребенка (в браке и при его расторжении), решаются отцом и матерью совместно, исходя из интересов детей и с учетом их мнения. В случае спора они разрешаются органом опеки и попечительства или судом. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

*Право социального обеспечения* (ст. 39). Государство обязано заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности. В социальном государстве право на достойную жизнь и свободное развитие гарантируется каждому независимо от его способности уча-

---

<sup>49</sup> Постановление Правительства РФ от 30.12.2006 № 873 (ред. от 22.09.2008) «О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал» (вместе с «Правилами подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал») // Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. № 1 (ч. 2). Ст. 321.

ствовать в общественно-полезном труде (ст. 7). *Социальное обеспечение* – это комплекс различных мер (институт социального обеспечения), направленных на материальное обеспечение и обслуживанию граждан РФ, которые в силу возраста, состояния здоровья или по другим причинам не могут трудиться и не имеют дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье. Виды социального обеспечения многообразны. Оно осуществляется посредством назначения денежных выплат (пенсии, пособия, компенсации, субсидии) и оказания социальных услуг (социальное обслуживание), предоставления различных социальных льгот. Конкретное содержание права на социальное обеспечение и механизмы его реализации устанавливаются соответствующими законами.<sup>50</sup>

*Право на жилище* (ст. 40). Конституционное право на жилище означает юридически гарантированную возможность каждого быть обеспеченным постоянным жилищем. Но надо понимать, что конкретное содержание этого права для отдельных категорий граждан РФ неодинаково. Лица, имеющие необходимые средства, могут приобретать жилье или арендовать его за свой счет; малоимущим гражданам РФ оно может быть предоставлено на основе социального найма, другим лицам – по договорам из государственного или муниципального жилищного фонда. Для определенных категорий граждан (лица, подвергнувшиеся радиации, переселенцы из районов Крайнего Севера, военнослужащие, уволенные в запас, ветераны войны) государство предоставляет льготы для получения жилья. *Принцип «никто не может быть произвольно лишен жилища»* закреплён в ст. 3 ЖК РФ, предусматривающей невозможность выселения из жилища или ограничения в праве пользования жилищем, в том числе в праве получения коммунальных услуг, иначе как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ЖК РФ, другими федеральными законами. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, тем самым создают условия для осуществления права на жилище.

---

<sup>50</sup>Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «Об основах обязательного социального страхования» // Собрание законодательства РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3686; Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920; Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.12.2001. № 51. Ст. 4831; Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 07.03.2011) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собрание законодательства РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1929; Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (ред. от 16.11.2011) «О ветеранах» // Собрание законодательства РФ. 16.01.1995. № 3. Ст. 168 и др.

*Право на охрану здоровья и медицинскую помощь* (ст. 41). Под охраной здоровья понимается комплекс мер экономического, социального, правового, санитарно-эпидемиологического и иного характера, направленных на поддержку и укрепление здоровья каждого человека, а также предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Для реализации этого права в РФ созданы системы государственного, муниципального и частного здравоохранения. В государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения медицинская помощь предоставляется бесплатно. В РФ существуют два вида медицинского страхования: обязательное и добровольное. Обязательное медицинское страхование является всеобщим для населения. Добровольное медицинское страхование осуществляется по желанию лиц, в индивидуальной форме.<sup>51</sup> В России действуют федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения. Наиболее крупной из них является *Национальная приоритетная программа в области здравоохранения*.

Часть 2 статьи 41 Конституции говорит о поощрении деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, осуществлению в этих целях экологических и санитарно-эпидемиологических мероприятий. Данная норма Конституции получила развитие в Законе об информации, информатизации и защите информации.<sup>52</sup> Закон запрещает скрывать информацию, необходимую для безопасности населения, в частности о санитарно-эпидемиологическом состоянии, о факторах, влияющих на здоровье (авариях, пожарах, выбросах химических веществ, эпидемиях и т.д.). Уголовный кодекс (ст. 237) предусматривает ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей. Кодекс РФ об административных правонарушениях устанавливает ответственность за нарушение правил о распространении обязательных сообщений (гл. 59).

*Право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением* (ст. 42). Экологическая составляющая статуса личности играет значительную роль в его общем социальном статусе. Государство, провозглашая себя социальным государством, обязано заботиться о благоприятной среде

---

<sup>51</sup> Закон РФ от 28.06.1991 № 1499-1 (ред. от 24.07.2009) «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 04.07.1991. № 27. Ст. 920.

<sup>52</sup> Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ (ред. от 10.01.2003) «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства РФ. 20.02.1995. № 8. Ст. 609.

обитания человека. Государственная гарантия состоит в законодательном установлении системы нормативов окружающей среды, контроля за их соблюдением. Каждый человек имеет также право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Кроме того, каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Все эти вопросы в РФ регулируются системой экологического законодательства.<sup>53</sup>

*Право на образование* (ст. 43). Получение образования направлено на полное развитие личности и осознание ее достоинства, оно должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Конституция РФ гарантирует каждому общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в объеме 11 классов и начального профессионального образования и на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального образования. Каждый гражданин РФ обязан получить основное общее образование – 11 классов общеобразовательной школы или приравненного к ней другого образовательного учреждения. Учеба в школе начинается с шести с половиной лет, но не позже восьми лет. Требование обязательности основного общего образования относится к лицу до достижения им 15 лет. Родители или лица их заменяющие, обязаны обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43). Предельный возраст обучающегося для получения основного общего образования в общеобразовательном учреждении по очной форме обучения – 18 лет. Чтобы обеспечить необходимый уровень образования, в России законодательно закреплена обязательность государственных образовательных стандартов. Образование в России регулируется федеральным законодательством.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381; «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278; «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 07.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133; «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 21.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222; «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 141 и др.

<sup>54</sup> Закон РФ «Об образовании»; «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.1996 № 125-ФЗ (ред. от 03.12.2011, с изм. и доп., вступающими в силу с 01.02.2012) // Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.

*Право на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания* (ст. 44). Конституция гарантирует каждому свободу во всех областях творческой деятельности. Конституция называет лишь основные виды творчества, оставляя список открытым. Рассмотрите различия отдельных видов творческой деятельности. Например, научное творчество – это деятельность, направленная на открытие новых законов и закономерностей природы, общества, мышления. Техническое творчество направлено на создание новых конструкций, технических решений прикладного характера и т.д. С учетом специфики отдельных видов творчества осуществляется и нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих по поводу создания, использования и охраны результатов творческой деятельности. В связи с этим обратите внимание на принципиально важное положение ч. 1 ст. 44 Конституции о том, что интеллектуальная собственность охраняется законом. Это положение полностью соответствует Всеобщей декларации прав человека (п. 2 ст. 27), Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (ст. 15) и Стокгольмской конвенции 1967 г. (ст. 2), учреждающей Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС), согласно которым каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом созданных им научных, литературных или художественных трудов. Государство гарантирует доступность всех достижений культуры для граждан, одновременно требуя от них заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, бережного отношения к памятникам истории и культуры (ч. 3 ст. 44). Закон запрещает деятельность, направленную на пропаганду войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Действующее федеральное законодательство в сфере регулирования творческой деятельности соответствует международным стандартам.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> ГК РФ (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 08.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 25.12.2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496; «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 08.05.2010) // Ведомости СНД и ВС РФ. 19.11.1992. № 46. Ст. 2615; «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4137; «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 30.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 01.07.2002. № 26. Ст. 2519; «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26.05.1996 № 54-ФЗ (ред. от 23.02.2011) // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2591 и др.

### **Тема 13. Конституционные гарантии прав и свобод. Конституционные обязанности человека и гражданина**

1. Общие гарантии прав и свобод.
2. Конституционные гарантии правосудия.
3. Конституционные основания ограничения прав и свобод.
4. Основные обязанности человека и гражданина. Обеспечение выполнения конституционных обязанностей.

Конституция в полной мере предоставляет гарантии прав и свобод (ст. 17). Конституционные гарантии прав и свобод граждан – это предусмотренные Конституцией РФ условия и средства (механизмы), обеспечивающие беспрепятственное пользование правами и свободами и их всестороннюю охрану. Таким образом, конституционные гарантии по своей сути *правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина*, вытекающие из конституции, законов и других нормативных источников. Но для реализации прав и свобод этого недостаточно. Необходимы и реальные возможности для их реализации, т.е. «материальные гарантии прав», под которыми понимается совокупность экономических и политических условий, делающих права реальными.

Обеспечение конституционных прав и свобод – обязанность государства. Статья 45 Конституции РФ устанавливает: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». В уголовном кодексе имеется специальная гл. 19 «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина». Гарантии нужны не сами по себе, а для возможного полного претворения в жизнь прав и свобод человека и гражданина. Конституция содержит специальные статьи, устанавливающие систему государственного, уголовного, гражданского, административного и процессуального характера, которая призвана дать человеку и гражданину средства правовой защиты прав и свобод в его отношениях с государством и его органами (ст. 45 – 54, 60, 61). Гарантии делятся на *общие гарантии* и *гарантии правосудия (специальные гарантии)*. Выделяются еще и *международно-правовые гарантии*. Рассмотрим сначала *общие гарантии*, под которыми понимаются общие начала, совокупность экономических, политических, социальных, идеологических факторов, создающих максимум возможных на данном этапе развития общества и государства условий и предпосылок для реализации прав и свобод. К общим гарантиям относятся:

1) наиболее общей гарантией прав и свобод, имеющей наивысшую юридическую силу, является сам *конституционный строй*, основанный на неуклонном соблюдении Конституции, неотчуждаемом ес-

тественном праве и общепризнанных принципах и нормах международного права. Эта наивысшая гарантия трансформируется Конституцией РФ в систему определенных прав граждан и обязанностей государства по обеспечению прав и свобод, сформулированных в статьях Конституции;

2) *защита прав и свобод – обязанность государства*. Конституция гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45). Это общее правило закрепляет обязанность государства различными правовыми средствами обеспечивать защиту прав и свобод, осуществлять их регулирование. Гарантом прав и свобод выступает Президент России. Эта функция составляет главное назначение судебной системы. В гарантировании прав и свобод участвует весь механизм государства, все органы государственной власти;

3) *самозащита прав и свобод*. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). Это обжалование действий должностных лиц, обращение в средства массовой информации, использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и др.). Граждане имеют право на приобретение и использование огнестрельного оружия для защиты жизни, здоровья и собственности в пределах необходимой обороны и крайней необходимости. Но это право подвергнуто многим ограничениям (оружие не подлежит применению в отношении женщин, инвалидов, несовершеннолетних, кроме случаев совершения ими вооруженного или группового нападения). Обо всех случаях применения оружия, повлекших телесные повреждения, требуется сообщать в органы внутренних дел. Определенными условиями обставлено и право на приобретение оружия;<sup>56</sup>

4) *судебная защита*. Такая форма защиты прав и свобод является наиболее эффективной, поскольку в суде могут быть обжалованы любые решения (ст. 46). Объектом обжалования могут быть законы, действия и указы Президента, постановления Правительства и т.д. Суд, таким образом, осуществляет надзор за законностью в стране, обеспечивает приоритет прав и свобод граждан перед любыми акциями государства. Процедура обращения граждан в судебные органы регулируется соответствующим законом;<sup>57</sup>

5) *возмещение вреда*. Каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов

---

<sup>56</sup> См.: «Об оружии» от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 16.12.1996. № 51. Ст. 5681.

<sup>57</sup> Закон РФ от 27.04.1993 (ред. от 09.02.2009) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД и ВС РФ. 13.05.1993. № 19. Ст. 685.

государственной власти или их должностных лиц. Размер возмещения вреда устанавливается судом (ст. 53). Возмещение причиненного вреда регулируется гражданско-правовым законодательством и является гарантией, распространяющейся на любые нарушения прав и свобод. Отдельные виды ответственности за причиненный вред закреплены в специальных законах.<sup>58</sup> По действующему законодательству, например, возмещению подлежит вред, причиненный человеку незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным осуждением, незаконным заключением под стражу или взятием подписки о невыезде, незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Материальную ответственность в этих случаях несут не непосредственно виновные должностные лица, а соответствующие органы государственной власти, которым затем возмещается ущерб этими должностными лицами. Размер возмещения причиненного вреда устанавливается судом, который также вправе определять возмещение (денежную компенсацию) морального вреда, причиненного человеку;

б) *неотменяемость прав и свобод*. Любой человек может быть уверен, что пока существует Конституция РФ, права и свободы, закрепленные в ней, являются непосредственно действующими (ст. 18). Конституция устанавливает, что в РФ законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, не должны издаваться (ч. 2 ст. 55). Данная норма гарантирует незыблемость прав и свобод, напоминая, что отмена, пересмотр или любое снижение уровня гарантий тех или иных прав и свобод требует созыва Конституционного Собрания. В то же время Конституцией допускается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина, суть которых раскрывается в соответствующем вопросе;

в) *возраст*. Гражданин России может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Ограничением может служить признание гражданина недееспособным или ограниченным в дееспособности, но только по решению суда. Лица, не достигшие этого возраста, также обладают правами, перечисленными в Гражданском кодексе (ст. 60). Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 24) закрепляет за каждым ребенком право на меры защиты, на немедленную регистрацию после рождения и на имя. Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства. Законодательство устанавливает ряд прав несовершеннолетних. Например, в гражданском праве за детьми закреплены права собственности, насле-

---

<sup>58</sup> Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О Федеральной службе безопасности»; Закон РФ от 24.06.1993 № 5238-1 (ред. от 31.12.2002) «О федеральных органах налоговой полиции».

дования и др., а также частичная дееспособность несовершеннолетних в возрасте от 15 до 18 лет. В трудовом праве признается право на труд с 16 лет (для учащихся – с 14 лет). Однако в полном объеме граждане наделяются правами и свободами только с 18 лет (полная дееспособность), и никто не вправе ограничивать их действий по причине молодости. С этого возраста граждане осуществляют свои права и обязанности самостоятельно, как и несут полную ответственность за все свои поступки и действия.

*Гарантии правосудия (юридические) гарантии* – это правовые нормы, определяющие условия и порядок реализации прав, юридические средства их охраны и защиты в случае нарушения. При их помощи обеспечивается реализация правового статуса личности с использованием государственного принуждения или возможности такого принуждения со стороны государственных органов. В зависимости от источника закрепления специальные (юридические) гарантии делят на конституционные и отраслевые, а с точки зрения структуры на гарантии реализации и охраны. Данные гарантии лежат в основе УПК и направлены на исключение произвола в судебном разбирательстве. Гарантии правосудия – гарантии свободы личности, отсюда их конституционный уровень закрепления. К юридическим гарантиям относятся следующие.

1. *Гарантии подсудности.* Конституция прямо указывает, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела тем судом и тем судьей к подсудности, которых оно отнесено законом (ст. 47). Определение законом такого суда и есть подсудность. Эта гарантия в равной мере распространяется как на уголовное, так и на гражданское судопроизводство. Данная норма направлена на то, чтобы не поставить человека в невыгодное положение, передав его дело в другой суд. Важной гарантией демократического правосудия выступает суд присяжных. Суд присяжных призван самостоятельно, отдельно от судьи, решать только один вопрос: о виновности (или невиновности) подсудимого. Конституция гарантирует обвиняемому в совершении преступления право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Суды присяжных рассматривают дела о наиболее тяжких преступлениях (убийство, бандитизм и др.). Присяжные заседатели избираются по жребию из числа избирателей в возрасте от 25 до 70 лет, при этом стороны вправе немотивированно отвести по два заседателя.

2. *Право на юридическую помощь.* Это право предполагает, что каждый, кто нуждается в квалифицированной юридической помощи, может получить ее, обратившись к адвокату (ст. 48). Адвокат независим и строит свои отношения с клиентом на основе конфиденциальности, т.е. не вправе разглашать доверенные ему сведения. В уголовном

процессе адвокат выступает защитником подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и осужденного, а в гражданском – представляет интересы истца, ответчика, третьего лица. Юридическая помощь может оказываться также лицам, привлекаемым к административной ответственности. В предусмотренных законом случаях юридическая помощь оказывается бесплатно. Конституция предоставляет каждому задержанному, заключенному под стражу, обвиняемому в совершении преступления право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Право на защиту производно от права на свободу, так как смысл защиты состоит в достижении свободы человека. В этих же целях Уголовно-процессуальный кодекс подробно регламентирует права и действия адвоката на всех стадиях уголовного процесса.

3. *Презумпция невиновности* (ст. 49). Суть презумпции заключается в том, что любой человек считается невиновным, пока его виновность не будет доказана. Только суд вправе признать лицо виновным в совершении преступления. Без такого признания никого нельзя подвергать уголовному наказанию, ограничивать в правах. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания лежит на прокуроре, следователе и лице, производящем дознание. Неисполнение этих требований закона ведет к прекращению дела и оправданию подсудимого. Даже признание обвиняемым своей вины недостаточно для вынесения обвинительного приговора, оно может быть принято в расчет только при условии, что подтверждено совокупностью доказательств. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого, т.е. любой факт или приводимое доказательство, вызывающее сомнение, которое невозможно развеять, признаются несуществующим. Эти гарантии решают задачу не допустить осуждения невиновных.

4. *Запрет повторного осуждения* означает, что никто не может быть осужден за одно и то же преступление более одного раза (ст. 50). Это означает, что уголовное дело против гражданина не может быть возбуждено, а возбужденное дело подлежит прекращению, если этот человек уже был судим по тому же обвинению, и суд вынес приговор или прекратил дело. Снова судить по тому же обвинению можно только в том случае, если приговор или решение суда будут отменены в порядке судебного надзора, а дело передано в суд на новое рассмотрение.

5. *Недействительность незаконно полученных доказательств*. Человек гарантирован от использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50). Не могут использоваться доказательства, при получении которых допущены унижение достоинства личности, пытки и насилие, незаконное вторжение в жилище,

злоупотребление семейной тайной, – несанкционированное подслушивание телефонных разговоров и т.д. Таким образом, не признаются доказательством никакие сведения, полученные с нарушением прав и свобод человека и гражданина.

6. *Право на пересмотр приговора.* Любой осужденный имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также просить о помиловании или смягчении приговора (ч. 3 ст. 50). Пересмотр приговора – это необходимая гарантия против судебных ошибок, он предусмотрен Уголовно-процессуальным кодексом. Помилование – освобождение от наказания или замена его другим, более мягким наказанием. Осужденный вправе только просить об этом, а право осуществлять помилование принадлежит Президенту РФ, поэтому отказ в просьбе о помиловании не может быть обжалован.

7. *Гарантия от самообвинения* выражается в том, что человека нельзя принудить к даче показаний против себя, а также против близких для него родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51). УПК включает в их число родителей, детей, родных братьев и сестер, усыновителей и усыновленных, деда, бабуку, внуков, супруга. Таким образом, человек вправе отказываться от дачи показаний, если эти показания уличают его и его близких родственников в совершении преступления, т.е. могут быть использованы против его интересов. УПК указывает и на иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

8. *Гарантия прав потерпевших от преступлений и злоупотребления властью* (ст. 52). Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. УПК, например, предоставляет им определенные процессуальные права (они имеют право участвовать в судебном разбирательстве, знакомиться со всеми материалами дела и др.). Ряд уголовных дел (клевета, оскорбление и др.) подлежит возбуждению только по жалобе потерпевшего, от потерпевшего зависит и прекращение этих дел в случае примирения с обвиняемым. Но некоторые дела, начинаясь по жалобе потерпевшего (изнасилование, нарушение авторских прав и др.), не могут быть прекращены по его желанию вследствие их общественной опасности. Лицо, понесшее материальный ущерб от преступления, имеет право потребовать возмещения этого ущерба. Соответствующий гражданский иск рассматривается вместе с уголовным делом. Закрепление различных прав потерпевшего в уголовном, административном и гражданском процессе создает реальный механизм судебного обеспечения прав потерпевших.

9. *Запрет обратной силы закона* (ст. 54). Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Но если он отменяет или смягчает ответственность, то его обратная сила предусматривается, т.е. никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если же принимается закон, отменяющий или смягчающий ответственность, то по принципу гуманизма обратная сила закона как раз признается. Конституционная гарантия в этом случае устанавливает: если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон. Эти правила действия закона во времени имеют силу для всех отраслей права. Они закреплены нормами уголовного, гражданского, трудового, административного и другого законодательства РФ.

Неотъемлемой составляющей специальных гарантий является охранительная деятельность специализированных органов государства (конституционный надзор и контроль, деятельность Уполномоченного по правам человека, органов прокуратуры, органов внутренних дел).

*Международно-правовые гарантии.* Систему международных гарантий прав человека составляют международные пакты и конвенции по правам человека и международные органы, способные установить международно-правовую ответственность за нарушения прав человека (Европейская комиссия по правам человека, Европейский Суд по правам человека и другие). Конституция предоставляет право обращения в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Это право обусловлено наличием соответствующих международных договоров РФ. Жалоба может быть подана после отказа лицу во всех судебных инстанциях Российской Федерации, т.е. если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46). Она подается в Комитет по правам человека, созданный в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах. Процедура защиты нарушенного права состоит в том, что жалоба доводится до сведения соответствующего государства, а государство обязано в шестимесячный срок представить Комитету письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос и извещающие о принятых мерах, если таковые имели место. Комитет не вправе выносить обязательные решения, но публикует ежегодный отчет о рассмотрении жалоб, что имеет негативные морально-политические последствия для государства, в котором нарушаются права человека.

Конституция содержит институт ограничения прав и свобод при наличии определенных условий (ч. 3 ст. 55). Необходимо иметь в виду, что ограничения не тождественны отмене или уменьшению прав и свобод и осуществляются только в той мере, в какой это необходимо в строго установленных законом целях. Конституция устанавливает общие правила возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина. Во-первых, права и свободы могут быть ограничены только федераль-

ным законом. Во-вторых, права и свободы могут ограничиваться только в целях: защиты основ конституционного строя; нравственности; здоровья; прав и законных интересов других лиц; обеспечения обороны страны; безопасности государства. Объясните классификацию ограничений. По времени действия – настоящие и временные; широты их охвата – общие и индивидуальные; сферы использования – государственные и муниципальные; содержания – экономические, политические, личные; способов их осуществления – запреты, обязанности, приостановления и т.д.

В современной России существует два основных вида законодательства о чрезвычайном правовом режиме – чрезвычайное положение и военное положение. Конституция допускает при наличии обстоятельств и в порядке, установленном специальным ФКЗ, введение «чрезвычайного положения» на всей территории РФ или в ее отдельных местностях для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя отдельных ограничений прав и свобод с указанием пределов и срока их действия (ст. 55, ч. 1, 2 ст. 56). Не подлежат ограничению в любом случае права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46 – 54 Конституции РФ. Кроме того, Конституция предусматривает в случае «агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии» возможность введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения, режим которого определяется специальным федеральным конституционным законом (ч. 2, 3 ст. 87).<sup>59</sup> Процедурные моменты чрезвычайного правового режима (чрезвычайного либо военного положения), раскрываются в ч. 2 ст. 87, 88, ст. 102 Конституции. Конституционные основы института чрезвычайного правового режима развиваются и в других законах («О Правительстве РФ», «О Президенте РФ», «Об обороне», «О безопасности», «О гражданской обороне», «О борьбе с терроризмом»). В РФ были прецеденты введения чрезвычайного положения: в ноябре 1991 г. на территории Чечено-Ингушской Республики, в ноябре 1992 г. на территории Северо-Осетинской ССР и Ингушской Республики, в марте 1993 г. в части Назрановского района Ингушской Республики, в октябре 1993 г. в Москве. Чрезвычайное положение также вводили на своих территориях некоторые главы администраций субъектов РФ. Например, чрезвычайное положение вводилось губернаторами Кемеровской, Калининградской областей, Приморского и Краснодарского краев.

---

<sup>59</sup>Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2002. № 23. Ст. 2277; Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.02.2002. № 5. Ст. 375.

Правовой статус личности характеризуется не только правами и свободами, но и обязанностями. Обязанности – составная часть правового статуса личности – тесно связаны с правами и свободами человека и гражданина, поскольку не существует прав без обязанностей, также как и обязанностей без прав, что предопределяет единство прав и обязанностей. Обязанности различны по своей природе. Одни вытекают из принадлежности к гражданству государства, другие не связаны с гражданством и возлагаются на каждого. Исходя из этого они делятся на общие и конкретные. К общим обязанностям относятся: соблюдение Конституции и федеральных законов, уважение прав и свобод других, несение иных установленных законом обязанностей; сохранение природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам и т.д. К конкретным относятся родительские обязанности, обязанность платить законно установленные налоги и сборы, воинская обязанность. *Таким образом, основные обязанности – это конституционно закрепленные и охраняемые правовой ответственностью требования, предъявляемые человеку и гражданину и связанные с необходимостью его участия в обеспечении интересов общества, государства, других граждан.*<sup>60</sup>

Необходимо обратить внимание на основополагающий принцип конституционно-правового регулирования обязанностей – принцип равенства обязанностей (ч. 2 ст. 6). Этот принцип касается каждого гражданина РФ и непосредственно связан с равенством прав и свобод. В правовом плане он означает, что ни один гражданин не должен освобождаться или уклоняться от обязанностей, они в равной мере распространяются на всех граждан. В то же время в РФ проживает много лиц, не являющихся гражданами. Конституция не освобождает их от некоторых обязанностей (платить налоги, сохранять природу), поскольку за ними в полной мере закреплены многие права и свободы.

Рассмотрим конкретные основные обязанности человека и гражданина.

1. *Соблюдение Конституции и законов* (ч. 2 ст. 15). Это важнейшая обязанность как гражданина, так и любого лица, проживающего на территории России. Соблюдение Конституции и законов – всеобщее правило, не знающее исключений. Данная конституционная обязанность не ограничивается Конституцией и законами. Ее содержание определяется как правомерное поведение во всех сферах жизни и деятельности (законопослушание). Это означает, что граждане обязаны соблюдать не только Конституцию и законы, но и подзаконные акты, конституции и законы субъектов Федерации, акты местного самоуправления, т.е. всего комплекса нормативно-правовых документов.

---

<sup>60</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 4-е изд. М.: Проспект, 2009. С. 250.

2. *Уважение прав и свобод других лиц.* Это важнейшее условие свободы, ее необходимое ограничение и фундаментальный принцип правопорядка. Часть 3 статьи 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.

3. *Забота о детях и нетрудоспособных родителях.* В частях 2 и 3 статьи 38 Конституции закреплены две конституционные обязанности граждан. Во-первых, родители обязаны заботиться о детях, их воспитании. Во-вторых, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны 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.<sup>61</sup>

4. *Получение основного общего образования.* Конституция возлагает на каждого гражданина обязанность получить основное общее образование – 11 классов общеобразовательной школы или приравненного к ней другого образовательного учреждения, а на родителей или лиц, их заменяющих, – обязанность обеспечить получение детьми этого образования (ч. 4 ст. 43). Требование обязанности основного общего образования сохраняет силу до достижения подростком 15 лет. Предельный возраст обучающегося для получения указанного образования по очной форме обучения – 18 лет. Дети не могут нести ответственность за нарушение этой обязанности. Установление обязанности родителей носит более конкретный характер, но и здесь нарушение

---

<sup>61</sup> См.: «Семейный кодекс Российской Федерации» (ст. 54, 56, 85, 87, 88, 156).

обязанности не влечет какой-либо ответственности. Правовой смысл данных обязанностей минимален, он сводится к разумному напоминанию людям о необходимости получения их детьми основного общего образования в целях более успешной жизненной адаптации.

5. *Забота о памятниках истории и культуры.* Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции). Данная конституционная обязанность направлена на сохранение материальных и духовных ценностей многонационального народа России, развитие его культуры. На реализацию указанной обязанности направлен ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», который регулирует отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия. Закон устанавливает особенности владения, пользования, распоряжения указанными объектами как особым видом недвижимого имущества, формирует общие принципы государственной охраны данных объектов.

6. *Уплата налогов и сборов.* Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57). Данная конституционная обязанность носит всеобщий характер и распространяется на всех независимо от гражданства физических лиц, места и законодательства создания организации.<sup>62</sup> Освобождение от уплаты является исключением из принципа всеобщности налогообложения – льготой. Налоги являются необходимым условием существования государства, экономической основой его деятельности, условием реализации его публичных функций, поэтому обязанность платить законно установленные налоги и сборы распространяется на всех налогоплательщиков в качестве безусловного требования. Закон предусматривает возможность беспорочного взыскания налогов при условии его последующего судебного контроля. За уклонение от уплаты и нарушение порядка уплаты налогов и сборов налогоплательщики несут административную, а в отдельных случаях и уголовную ответственность.

Однако 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.

7. *Сохранение природы и окружающей среды.* Для выживания человечества нет большей опасности, чем уничтожение природы, загрязнение воздуха, земли и водоемов. Конституция РФ гласит: «Каждый

---

<sup>62</sup> «Налоговый кодекс Российской Федерации (ч. 1 ст. 11, 19).

обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (ст. 58). Под охраной окружающей среды понимается деятельность органов государственной власти РФ, субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов. Экологические обязанности граждан конкретизируются в законе «Об охране окружающей среды». Граждане обязаны: сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства. Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» предусматриваются правила поведения граждан на землях и территориях национальных парков, природных заповедников, заказников и т.п.<sup>63</sup> В лесном и водном законодательстве предусматриваются обязанности граждан по охране лесов и водных объектов.<sup>64</sup> Действуют и иные природоохранные акты, содержащие обязанности граждан и должностных лиц по охране природных ресурсов.<sup>65</sup> За нарушение природоохранного законодательства установлена имущественная, административная и уголовная ответственность.

8. *Защита Отечества.* 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. Военная служба – это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных силах РФ, внутренних войсках МВД, пограничных войсках и др. Отношения в области воинской обязанности и военной службы регулируются соот-

---

<sup>63</sup> Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 20.03.1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>64</sup> См.: «Лесной кодекс», «Водный кодекс».

<sup>65</sup> См.: «Федеральный закон о животном мире; об охране атмосферного воздуха» и др.

ветствующими законами.<sup>66</sup> Федеральный закон о воинской обязанности устанавливает, что на военную службу призываются все граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не имеющие права на освобождение или отсрочку от призыва. Конституция закрепила право граждан на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе» определяет основания такой замены. Альтернативная гражданская служба – это особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемый гражданином взамен военной службы по призыву. Это право возникает в случаях, если: несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию; он относится к коренному малочисленному народу, ведет традиционный образ жизни и занимается традиционными промыслами. Данное право распространяется на граждан мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет. Подчеркните, что соблюдение основных обязанностей обеспечивается всеми мерами правового и общественного воздействия.

Текущее законодательство предусматривает дифференцированную систему мер ответственности за несоблюдение обязанностей. За наиболее тяжкие нарушения обязанностей гражданами к ним могут применять меры уголовной ответственности, например, за уклонение от прохождения военной и альтернативной гражданской службы установлена уголовная ответственность (ст. 328 УК РФ).

#### **Тема 14. Конституционные институты демократии в Российской Федерации**

1. Понятие демократии. Формы и институты демократии.
2. Конституционные институты непосредственной и представительной демократии как формы реализации демократии. Соотношение непосредственной и представительной демократии.
3. Избирательная система и ее виды. Избирательное право РФ.
4. Международные стандарты проведения выборов. Принципы проведения выборов в РФ.

---

<sup>66</sup> Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. 30.03.1998. № 13. Ст. 1475; Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 08.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 03.06.1996. № 23. Ст. 2750; Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 12.12.2011) «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства РФ. № 22. 01.06.1998. Ст. 2331; Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ (ред. от 09.03.2010) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.03.1997. № 9. Ст. 1014; Федеральный закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Об альтернативной гражданской службе» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3030.

5. Избирательный процесс: понятие, принципы, система, основные стадии.

6. Референдум в системе непосредственной демократии.

Главная задача при изучении данной темы заключается в том, чтобы рассмотреть формы реализации демократии в России, уяснить основные стадии избирательного процесса, значение референдума в системе непосредственной демократии.

В современном языке слово «демократия» имеет несколько значений. Первое значение связано с происхождением термина, который в переводе с греческого означает «власть народа». *Второе значение* – демократия как форма устройства любой организации, в том числе и государства, основанной на равноправном участии ее членов в управлении и принятии в ней решений по большинству. *В третьем значении* демократия рассматривается как основанный на определенной системе ценностей идеал общественного устройства и соответствующее ему мировоззрение: свобода, равенство, права человека, народный суверенитет и другие. *В четвертом значении* демократия рассматривается как социальное и политическое движение за народовластие. Мы будем исходить из юридического понимания демократии, под которой понимается «участие граждан и их объединений в осуществлении власти».<sup>67</sup>

В статье 3 Конституции РФ говорится о том, что народ, являясь носителем суверенитета и единственным источником власти в России, осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти, местного самоуправления. В зависимости от того, каким путем выражается эта воля различают две основные формы демократии. Это – *форма непосредственной демократии* (выборы, референдум), с помощью которых основные вопросы государственной и общественной жизни народом решаются непосредственно, и *форма представительной демократии* (выборные органы государственной власти, выборные партийные и общественные органы), с помощью которых народ осуществляет власть через своих представителей. Таким образом, демократия в РФ осуществляется в форме представительной демократии (представительное правление) и в форме непосредственной демократии (прямое правление).

К настоящему времени в РФ уже сформирована федеральная законодательная база, обеспечивающая непосредственное участие наро-

---

<sup>67</sup> Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: учебник. В 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 220.

да в управлении страной.<sup>68</sup> В каждом регионе приняты законы субъектов РФ о выборах в законодательные органы субъектов Федерации, органы местного самоуправления, о референдумах субъектов РФ и муниципальных референдумах и др. В муниципальных образованиях выборы, референдумы, отзыв выборных должностных лиц регулируются уставами соответствующих муниципальных образований, а также различными муниципальными актами.<sup>69</sup>

Во втором вопросе, опираясь на нормативные правовые акты, рассмотрим конституционные институты непосредственной и представительной демократии как формы реализации демократии. Вначале охарактеризуем непосредственную демократию. Непосредственная демократия – это *совокупность форм и средств (институтов) непосредственного осуществления народом в РФ принадлежащей ему власти, когда основные решения иницируются, принимаются и исполняются непосредственно гражданами*. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Помимо референдумов и выборов институтами непосредственной демократии являются также народные обсуждения проектов важных

---

<sup>68</sup> Конституция Российской Федерации (ред. от 30.12.2008 г.). Официальный текст. М., 2011; Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710; Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (в ред. от 9.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2003. № 2. Ст. 171; 17.07.2006. № 29. Ст. 3125.

<sup>69</sup> Закон Тамбовской области от 5.09.2005 № 3559 «О выборах депутатов Тамбовской областной Думы»; Закон Тамбовской области от 23.07.2003 «О референдуме Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 24.11.2006 № 124-З «О местном референдуме в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 23.07.2003 № 140-З «О выборах должностных лиц муниципальных образований в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 24.11.2006 № 124-З «О местном референдуме в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 31.01.2007 № 146-З «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области».

государственных и территориальных решений и законов, петиции, народные инициативы, собрания (сходы) граждан по месту их жительства и работы. Конституция РФ устанавливает наивысший авторитет решений, принятых непосредственно народом. Институты непосредственной демократии имеют как императивный, так и консультативный характер. Императивными являются референдум и выборы депутатов и выборных должностных лиц населением. Императивный характер означает, что выявленная с их помощью воля народа (населения) отражается в решении соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления (становится основой такого решения). Он не может при этом изменить, исказить волю народа (населения). Консультативными формами принято считать консультативные референдумы (опросы), народные обсуждения, петиции.

Решения собраний (сходов) граждан в одних случаях носят императивный (например, при выборах органов территориального общественного самоуправления, выдвижении кандидатов в депутаты), в других – консультативный характер (например, при выражении своего мнения по вопросам строительства в микрорайоне или населенном пункте нового объекта, обсуждении сообщения главы муниципального образования и др.). Отметим, что в том же значении, что и «непосредственная демократия», употребляются термин «прямая демократия».

Формы непосредственной демократии используются как для решения общегосударственных задач – федеральные выборы и референдум РФ, так и для решения вопросов регионального и местного значения – выборы и референдумы субъектов РФ, муниципальные выборы и местные референдумы. Выборы и референдум являются самостоятельными формами непосредственной демократии, они не могут подменять друг друга. Также нельзя говорить о приоритете одной формы над другой, поскольку Конституция обе эти формы провозглашает высшим непосредственным выражением народовластия. Посредством каждой из форм непосредственной демократии решаются определенные задачи. Выборы являются способом формирования органов власти. При этом вопросы формирования состава органов государственной власти и органов местного самоуправления не могут являться предметом референдума.

Важной формой народовластия является *представительная демократия*. Представительная демократия – это *осуществление народом власти опосредованно через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории*. Таким образом, содержание института народного представительства заключается в осуществлении народом власти через органы государственной власти и органы местного самоуправления (парламенты, законодательные собрания в субъектах). В данном слу-

чае государственную власть осуществляет не народ непосредственно, а созданный им представительный орган. Способ их формирования – посредством прямых свободных выборов. Представительная демократия является ведущей формой политического участия в современных государствах. В соответствии с Конституцией РФ на федеральном уровне образуются и действуют федеральные органы государственной власти – Президент РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ. В субъектах РФ учреждаются законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. На местном уровне законодательством также предусматривается обязательность наличия представительных органов.

Далее рассмотрите соотношение непосредственной и представительной демократии. Главное их отличие заключается в форме реализации народовластия. При непосредственной демократии народ непосредственно выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления в форме референдума, выборов и т.д. При представительной демократии опосредованно, когда осуществление законодательных и контрольных функций производится через избранные народом представительные органы и специальные институты. Несмотря на различие, обе эти формы взаимно дополняют друг друга. В плане юридической силы верховенство принадлежит решениям, принимаемым путем непосредственной демократии (например, на референдуме), но масштабы государственной деятельности, основанной на представительной демократии, значительно шире и носят постоянный характер и в отличие от непосредственной демократии это позволяет наиболее быстро решать государственные вопросы. Непосредственная и представительная демократия может осуществляться на различных уровнях общества, в различных коллективах (например, принятие решений на профсоюзном собрании или выборы членами добровольного общества своего руководящего комитета, который осуществляет представительские функции и принимает решения от имени общества).

В третьем вопросе проанализируйте избирательную систему и избирательное право РФ. Принципиальное значение при изучении данного вопроса имеет вопрос о правильном соотношении смежных понятий, которые используются при изучении темы. При этом обратите внимание на то, что в учебной литературе наблюдается непоследовательность и разночтение в определениях. Поэтому в первую очередь необходимо использовать научно выверенные определения необходимых понятий.

*Выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией и законами (демократическая процедура) формирования органов государства и местного само-*

*управления с помощью голосования. Выборы являются основополагающим средством их формирования.* Юридическая природа выборов состоит в том, что народ, выбирая своих представителей, уполномочивает их на осуществление принадлежащей ему государственной власти. Смысл выборов состоит в том, чтобы все граждане могли выразить свою волю, а государственная власть – быть созданной и действовать в соответствии с этой волей. Органы государственной власти формируются двумя способами: путем выборов и путем назначения. Однако и назначения на высшие посты в органах исполнительной и судебной власти осуществляются выборными органами. Таким образом, выборы дают высшую избирательную легитимность всей структуре органов государственной власти. В Российском государстве на федеральном уровне прямым способом избирается одна палата Федерального собрания – Государственная Дума и глава государства – Президент Российской Федерации. На выборной основе формируются органы государственной власти в субъектах Федерации, а также органы местного самоуправления.

Выборы, как и референдум, представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизлияния, важнейшее проявление демократии. Через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти и тем самым реализуют свое право на участие в управлении государственными делами.

*Под избирательной системой в РФ (в широком смысле) понимается порядок формирования выборных органов государства и местного самоуправления (Президента РФ, депутатов Государственной Думы, региональных парламентов и местного самоуправления).*

*Избирательная система (в узком смысле) – это система распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования.* В России существуют два основных вида избирательных систем: пропорциональная и мажоритарная. *Мажоритарная избирательная система* – система выборов, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей по избирательному округу, где они баллотировались. Мажоритарная избирательная система основана на системе персонального представительства во власти. В качестве кандидата на ту или иную выборную должность в мажоритарной системе всегда выдвигается конкретный человек. Существуют три разновидности мажоритарной системы: абсолютного, относительного и квалифицированного большинства. При мажоритарной системе абсолютного большинства избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов, т.е. больше половины общего их числа (50% + 1). При этом устанавливается обязательный порог участия избирателей в голосовании, как правило, 50% зарегистрированных избирателей.

На выборах по мажоритарной системе относительного большинства кандидату для победы достаточно набрать больше голосов, чем кому-либо из конкурентов, и необязательно больше половины. Голосование по мажоритарной избирательной системе относительного большинства проводится в один, по другим разновидностям – в два тура. Во второй тур выходят два кандидата, получившие наибольшее число голосов, а победителем может считаться тот, кто набрал определенное число голосов либо больше голосов, чем соперник. Мажоритарная избирательная система относительного большинства чаще всего применяется в одномандатных избирательных округах. При системе квалифицированного большинства победителю необходимо набрать заранее установленное большинство, которое выше половины –  $2/3$ ,  $3/4$  и т.д. Мажоритарная избирательная система используется, прежде всего, при избрании выборных должностных лиц, например Президента РФ, глав муниципальных образований.

*Пропорциональная избирательная система* – порядок определения результатов голосования, при котором распределение мандатов между партиями, выставившими своих кандидатов в представительный орган, производится в соответствии с полученным ими количеством голосов. Пропорциональная избирательная система имеет много разновидностей, но суть ее состоит в следующем. Территория государства или представительного органа объявляется единым избирательным округом. Политические партии и движения, их союзы выдвигают списки своих кандидатов. Избиратель голосует за один из таких списков. Победа в этом случае пропорциональна числу голосов, поданных за соответствующий партийный список. Внутри списка мандаты получают кандидаты согласно их очередности, начиная от первого. В законодательстве присутствует норма о заградительном барьере, означающая, что только партии, получившие не менее 7% от общего количества всех поданных и действительных голосов избирателей, могут получить депутатские мандаты. Все мандаты партий, не преодолевших 7% барьер, разделят партии, прошедшие барьер. Необходимость заградительного барьера не вызывает сомнений. Он позволяет парламенту не превратиться в арену состязаний мелких и маловлиятельных партий, обеспечивает стабильность управления страной. В России пропорциональная избирательная система применяется на выборах в Государственную думу (с 2007 г.) и на выборах в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

*Смешанная избирательная система* – применяемая на выборах законодательного (представительного) органа власти субъекта федерации избирательная система, сочетающая элементы мажоритарной и пропорциональной систем. При применении смешанной системы каждый избиратель наделяется двумя голосами: одним – в одномандатном

избирательном округе, другим – в едином избирательном округе. Подсчет голосов избирателей осуществляется отдельно, за кандидатов по одномандатным округам и за партийные списки.

Вопрос об оптимальной избирательной системе для России продолжает оставаться в центре внимания общественно-политической жизни. После декабрьских 2011 г. выборов в Государственную Думу шестого созыва, встал вопрос о необходимости изменений избирательной системы РФ. В Государственную Думу внесен ряд законопроектов, направленных на демократизацию избирательной системы, поэтому надо следить за изменениями избирательного законодательства, обсудить их на практических занятиях.

Понятие «Избирательное право» применяется в двух смыслах: объективном и субъективном. *Избирательное право в объективном смысле* – система правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных государственных органов. В этом смысле избирательное право один из институтов конституционного права. *Избирательное право в субъективном смысле* – конституционное право гражданина избирать и избираться в государственные органы. Различается активное избирательное право – право избирать и пассивное – право быть избранным.

При изучении содержания четвертого вопроса важно проанализировать соотношение избирательного законодательства РФ с международными стандартами проведения выборов. При этом под *общепризнанными нормами международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в качестве юридически обязательного*. Под международными избирательными стандартами понимают *принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов*. Всю совокупность международных избирательных стандартов можно разделить на две группы: универсальные и региональные.

Универсальные международные избирательные стандарты.

К числу основных источников международных стандартов в области избирательных прав и свобод российских граждан относятся всеобщие или универсальные избирательные стандарты. Универсальными они являются в силу того, что они действуют в отношении любого государства. Одним из таких универсальных документов является «Всеобщая декларация прав человека», утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948, в ст. 21 которой записано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифици-

рованных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».<sup>70</sup>

Гражданские и политические права, изложенные во Всеобщей декларации, были уточнены и конкретизированы в «Международном пакте о гражданских и политических правах», принятом в 1966 г. Участниками этого Международного пакта являются 127 государств, что делает его обязательным для исполнения международным инструментом с самым большим количеством участников, гарантирующим право на свободные выборы. В статье 25 этого документа провозглашается право каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».<sup>71</sup>

К числу основных источников всеобщих универсальных международных избирательных стандартов относятся также «Конвенция о политических правах женщин» от 20.12.1952, «Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» от 18.12.1979, «Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации» от 25.12.1965.<sup>72</sup> В этих международно-правовых документах основное внимание уделено на недопустимости дискриминации в отношении прав женщин при участии в выборах и любой расовой дискриминации.

Документы универсального характера, посвященные выборам, принимаются не только в рамках ООН, но и других всемирных международных организаций. Такие документы приняты, например, Советом Межпарламентского Союза. В 1994 г. была принята «Декларация о критериях свободных и справедливых выборов»<sup>73</sup>, в 1997 г. была одобрена «Всеобщая декларация о демократии».<sup>74</sup> В них речь идет об обязательности для демократического государства проведения свободных и честных выборов через регулярные интервалы времени, которые обеспечивали бы возможность выражения воли народа. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов говорит об избирательных правах граждан, о правах и обязанностях кандидата, партии в ходе избирательной кампании, а также о правах и обязанностях госу-

---

<sup>70</sup> Международные избирательные стандарты: сб. документов. М., 2004. С. 41 – 44.

<sup>71</sup> Там же. С. 61 – 71.

<sup>72</sup> Там же. С. 44 – 46; 85 – 91; С. 51 – 61.

<sup>73</sup> Там же. С. 813 – 816.

<sup>74</sup> Там же. С. 816 – 820.

дарств. В частности, к обязанностям государства относятся принятие законодательных и других мер в целях обеспечения гарантий прав и институциональных рамок для проведения регулярных подлинных свободных и справедливых выборов, уважение и соблюдение прав человека для всех граждан, соблюдение принципа тайного голосования, недопущение подкупа или других противозаконных действий и др.

Наряду с всеобщими, универсальными международными избирательными стандартами существуют еще и региональные международные избирательные стандарты. Рассмотрите региональные международные избирательные стандарты, имеющие значение для России. Это европейские международные стандарты выборов. Они изложены в документах, принятых Советанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и на Конференции по человеческому измерению, проходившей в Париже в 1989 г., в Копенгагене в 1990 г. и в Москве в 1991 г. Ими принят ряд документов, в которых развиваются всеобщие универсальные избирательные стандарты.<sup>75</sup>

Региональные международные стандарты содержатся и в документах Совета Европы. Так, «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» закрепляет свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений, запрещение дискриминации, ограничение на политическую деятельность иностранцев. Конвенция содержит обязательные для исполнения нормы международного права и может применяться судами России.<sup>76</sup> Важное значение для правильного понимания и применения положений данной Конвенции имеют решения Европейского суда по правам человека. Решения указанного Суда также являются обязательными для исполнения.

Разновидностью региональных международных избирательных стандартов, имеющих непосредственное отношение к России, является «Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» (октябрь 2002 г.).<sup>77</sup> Конвенция определяет стандарты демократических выборов, а также гарантии их реализации, в том числе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В рамках этой Конвенции предусматривается создание специального органа – Межгосударственного избирательного совета, на который возлагается оказание, в частности, содействия по подготовке и проведению наблюдения за выборами.

---

<sup>75</sup> Международные избирательные стандарты: сб. документов. М., 2004. С. 335 – 348.

<sup>76</sup> Там же. С. 536 – 549.

<sup>77</sup> Там же. С. 762 – 777.

Избирательные стандарты занимают важное место в системе местного самоуправления. Концептуальное значение для осуществления самоуправления на местах имеет Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985, которая в ст. 3 устанавливает, что право на местное самоуправление «осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого и всеобщего голосования».<sup>78</sup>

Отметьте, что важным средством соблюдения международных избирательных стандартов является институт международного наблюдения за выборами. Более того, международное наблюдение за выборами выступает частью международного наблюдения за соблюдением прав человека.<sup>79</sup> Государства приглашают национальных и международных наблюдателей, чтобы повысить авторитетность избирательного процесса и исключить все сомнения в легитимности избранных органов. Государства должны содействовать доступу наблюдателей к избирательному процессу. В свою очередь наблюдатели не должны вмешиваться в ход выборов. В России участие в выборах международных наблюдателей регулируется федеральным законом «О выборах Президента РФ» и федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ». Российское законодательство позволяет участвовать международным наблюдателям в выборах только непосредственно в день голосования и только на выборах федерального уровня.

Общепризнанные избирательные стандарты получили непосредственное закрепление в Конституции РФ. Отметьте, что Конституция РФ включает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ в правовую систему России (п. 4 ст. 15). Они не теряют своей международно-правовой специфики, но согласовываются с национальным правом на основе общих принципов, свойственных данной системе, на основе национальной конституции и конституционных норм. Международные стандарты являются приоритетными в сравнении с нормами национального законодательства России. Но такой приоритет установлен только в отношении международного договора Российской Федерации.

Стандарты закреплены и в принципах российского избирательного права. Отметьте, что под *принципами понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными. Всеобщее избирательное право –*

---

<sup>78</sup> Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления».

<sup>79</sup> Декларация принципов международного наблюдения за выборами от 27.10.2005.

предоставление активного избирательного права всем совершеннолетним гражданам страны (за исключением лиц, признанных судом недееспособными, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы по приговору суда), а также пассивного избирательного права всем гражданам, удовлетворяющим дополнительным требованиям (избирательные цензы).

*Равное избирательное право* – принцип избирательного права, предполагающий наличие двух условий: каждый избиратель должен иметь одинаковое число голосов, как правило, один; каждый депутат должен представлять одинаковое число избирателей, т.е. должна быть соблюдена единая норма представительства, в соответствии с которой образуются равные по количеству избирательные округа.

*Прямое избирательное право* – непосредственная подача голосов избирателем своего голоса за конкретного кандидата или список кандидатов.

*Тайное голосование* – исключение внешнего наблюдения и контроля за волеизъявлением избирателя (закрытая кабина). Запугивание, давление избирателей преследуется по закону (административная и уголовная ответственность).<sup>80</sup>

*Обязательность и периодичность выборов* – деятельность выборных институтов власти должна быть регламентирована по времени и их воспроизводство осуществляется регулярно через процедуру выборов. Временные интервалы, по истечении которых проводятся выборы, определяются сроком полномочий выборных институтов власти.

*Открытость и гласность выборов* – обеспечение доступа избирателей к информации о кандидатах, партиях, избирательных органах, законодательстве, самом процессе выборов. Информирование избирателей должно базироваться на принципах достоверности и беспристрастности, т.е. равного подхода ко всем участникам избирательной кампании.

*Альтернативность выборов* – конкурентный характер организации и проведения выборов. Избиратель имеет возможность действительного выбора, как минимум, из двух кандидатов или списков кандидатов. Граждане имеют право выбора между различными политическими ценностями, идеями, программами.

*Справедливость выборов* – защита процесса выборов от необъективности и фальсификаций: организация выборов независимыми органами и наличие действенного механизма контроля над их деятельностью; обеспечение равных условий предвыборной борьбы; соблюдение

---

<sup>80</sup> «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (гл. 5); «Уголовный кодекс Российской Федерации» (ст. 141–142).

объективности при определении результатов выборов; быстрое и эффективное рассмотрение независимыми органами случаев нарушения прав граждан, избирательного законодательства и жалоб, касающихся проведения избирательной кампании.

В следующем вопросе необходимо детально рассмотреть принципы, систему, основные стадии избирательного процесса. *Избирательный процесс – это регламентированный законодательством порядок организации и проведения выборов.* Избирательный процесс состоит из юридически значимых стадий, следующих непрерывно одна за другой, которые отличаются друг от друга задачами, кругом участников и специфичностью их правового статуса, видами составляемых процессуальных избирательных документов, конечными результатами процессуальной деятельности. В свою очередь каждая стадия избирательного процесса представляет собой организованную совокупность избирательных действий и избирательных процедур, обеспечивающих реализацию избирательных прав и легитимную результативность выборов. Каждая стадия избирательного процесса имеет сугубо индивидуальное юридическое значение, но в то же время данный процесс невозможен в отсутствие какой-либо его стадии. Избирательный процесс базируется на непреложных принципах: законность; равенство прав участников процесса; осуществление избирательных производств уполномоченными органами; гласность; непрерывность осуществления избирательных мероприятий; документирование осуществления избирательных действий и определения результатов выборов.

Далее детально изучите каждую стадию избирательного процесса. Содержание стадий избирательного процесса раскрывается в Конституции РФ, Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», региональных и муниципальных нормативных актах.

*Стадия назначения выборов.* Данная стадия обеспечивает периодичность проведения выборов соответствующего уровня, порядок назначения выборов уполномоченными на то органами или должностными лицами. Конституция РФ закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти, порядок назначения региональных и муниципальных выборов закрепляется в конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

В избирательном законодательстве РФ закреплено несколько основных моделей регулирования порядка назначения выборов. Так, в рамках одной из них выборы соответствующего уровня назначаются

законодательным (представительным) органом либо исполнительным органом государственной власти, представительным органом местного самоуправления либо выборным должностным лицом муниципального образования. В рамках других моделей выборы в случаях, предусмотренных законами, проводятся Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ либо дата проведения региональных и муниципальных выборов назначается в судебном порядке и выборы проводит временная избирательная комиссия (соответственно уровню выборов).

Порядок назначения выборов в федеральные органы государственной власти включает порядок назначения общих и досрочных выборов депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ и Президента РФ. В соответствии с Конституцией (п. «а» ст. 84, ч. 2 ст. 96), ст. 6 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом РФ. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

*Стадия составления списков избирателей, образования избирательных округов и участков, формирования избирательных комиссий.* Составление списков избирателей необходимо для реализации прав избирателей, ознакомления их с данными о себе, а также в целях проведения голосования. Соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. Порядок составления списков избирателей устанавливается Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане России, обладающие на день проведения голосования активным избирательным правом. Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством или законодательством субъектов РФ, также временного проживания на территории этого участка. Гражданин РФ включается в список избирателей только на одном избирательном участке, участке референдума. Граждане РФ,

обладающие активным избирательным правом, которые в день выборов не будут находиться в населенном пункте, где они проживают или имеют прописку, могут получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно.<sup>81</sup> На практическом занятии ознакомьтесь с образцом списка избирателей, составленным территориальной (окружной) и участковой избирательной комиссиями.

Для проведения выборов образуются избирательные округа и избирательные участки на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории.

*Стадия выдвижения и регистрации кандидатов.* На этой стадии реализуется пассивное избирательное право. Законодательство 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. Не может быть выдвинут кандидатом гражданин РФ, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах. Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет условия выдвижения кандидатов: о выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление в порядке, установленном законом; кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные законом, после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Вместе с уведомлением должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кан-

---

<sup>81</sup> См.: Федеральный закон от 04.10.2010 № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением порядка использования открепительных удостоверений при проведении выборов и референдумов» // Собрание законодательства РФ. 11.10.2010. № 41 (ч. 2). Ст. 5192.

дидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, список кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней, при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней.

*Сбор подписей в поддержку кандидатов.* Рассмотрите порядок сбора подписей, правила и требования, обязательные при сборе подписей: минимум голосов избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов); форма подписного листа и порядок его заверения; сроки сбора подписей; необходимые данные, вносимые в подписной лист, и т.д.

*Регистрация кандидатов.* Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии всех необходимых документов. Подписи, собранные в поддержку кандидата, в обязательном порядке проверяются на подлинность. Проанализируйте ст. 38 закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которая устанавливает порядок регистрации кандидатов, списков кандидатов.

*Стадия предвыборной агитации.* Предвыборная агитация – деятельность граждан, кандидатов, партий, имеющая цель побудить избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них. Всем гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов. Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается.

При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребления свободой массовой информации; агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенные законом. Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования.

*Стадия голосования, подсчета голосов избирателей, установления результатов выборов.* Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов – завершающая, самая ответственная стадия избирательного процесса. На этой стадии подводится итог всей работы по подготовке к выборам. Согласно закону, в России установлены единые дни голосования на выборах регионального и местного уровня – второе воскресенье марта и второе воскресенье октября. Рассмотрите нормы закона, регулирующие назначение дня голосования.<sup>82</sup>

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Избирательные бюллетени выдаются по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего их личность. Избирательные бюллетени заполняются избирателем в специально оборудованной кабине или комнате, в которых не допускается присутствие иных лиц. Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. Члены участковой избирательной комиссии подсчитывают и заносят в протоколы результаты подсчетов бюллетеней. На основании протоколов избирательных комиссий путем суммирования содержащихся в них данных окружная избирательная комиссия устанавливает результаты выборов по избирательному округу.

Окружная избирательная комиссия признает выборы недействительными, если допущенные при проведении голосования или определении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, а также, если они признаны недействительными не менее чем одной четвертой части избирательных участков или по решению суда. Окончательные результаты выборов подлежат опубликованию в официальных средствах массовой информации.

В заключительном вопросе темы изучим место референдума в системе непосредственной демократии, обратив первоочередное внимание на правовую основу его организации и проведения. *Референдум* (лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – важнейший институт непосредственной демократии. Основное отличие процедуры выборов от процедуры референдума состоит в объекте волеизъявления избирателей. При выборах это кандидат или список кандидатов в депутаты представительного органа или на какую-нибудь должность. При референдуме объект волеизъявления определенный вопрос, по которому проводится референдум – закон, законопроект, конституция, поправка к конституции, проблема, касающаяся международного ста-

---

<sup>82</sup> Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 10).

туса соответствующей страны, внутривластная проблема. Разновидностью референдума является плебисцит – опрос населения о политической судьбе территории, на которой оно проживает, легитимации действий властей. Законодательству РФ известно только понятие референдум. *Референдум Российской Федерации – это всенародное голосование граждан РФ по законопроектам, действующим законам и наиболее важным вопросам государственного и местного значения.*

Наряду со свободными выборами референдум является высшим непосредственным выражением власти народа. Порядок проведения референдума РФ определяется в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».<sup>83</sup>

Институт референдума в России был известен и Конституции РСФСР 1978 г., однако стал применяться только с начала 1990-х гг. На федеральном уровне было проведено три референдума. 17 марта 1991 г. состоялся референдум по вопросу о введении поста Президента РФ, проводившийся одновременно с референдумом СССР о будущем Союза. 25 апреля 1993 г. на референдум были вынесены вопросы о доверии Президенту России и социально-экономической политике Президента и Правительства. 12 декабря 1993 г. проводился референдум о принятии новой Конституции Российской Федерации.

Приведите квалификацию референдумов. По предмету и содержанию референдумы подразделяются на *конституционные, законодательные и консультативные*. По способу проведения на *обязательные (императивные)*, без которых не могут быть решены вопросы, предусмотренные в конституции или в специальном законе, и *факультативные*, которые проводятся лишь по усмотрению законодательного или любого иного компетентного органа. По сфере применения на *общенациональные*, проводимые в масштабе всей страны, и *местные*, осуществляемые в пределах одного субъекта или отдельных административно-территориальных единиц.

Право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в референдуме закреплено в ст. 32 Конституции РФ, в которой это право рассматривается как форма реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что гражданин РФ участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Такое участие является свободным и

---

<sup>83</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008) «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2710.

добровольным. К участникам референдума предъявляются те же требования, что и к избирателям. Вопросы, выносимые на всенародное голосование, или совокупность предлагаемых вариантов принято называть формулой референдума. Она предполагает положительный или отрицательный ответ избирателя, а также выбор из нескольких возможных решений. Принятым считается то решение, которое собрало наибольшее число голосов.

Далее рассмотрите основные положения ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Так, закон четко определяет, какие вопросы могут выноситься на референдум, а какие не могут. На референдум могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Не могут выноситься вопросы об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов, об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ, о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов и другие (п. 5 ст. 6 закона). На референдум субъекта России могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией, федеральным законом. На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

Вопрос, выносимый на референдум, не должен противоречить Конституции, ограничивать, отменять или умалять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ, исключающий неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения. Статья 7 закона устанавливает обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума: в условиях военного или чрезвычайного положения, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения; в последний год полномочий Президента РФ, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории страны; в период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов.

Важно также установить, кому принадлежит инициатива проведения референдума. Статья 14 устанавливает, что инициатива проведения референдума принадлежит:

1) не менее чем двум миллионам граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами территории Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них;

2) Конституционному Собранию – в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 135 Конституции Российской Федерации;

3) федеральным органам государственной власти – в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом.

Согласно ст. 23 референдум назначает Президент РФ. После положительного решения Конституционным Судом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума, Президент не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда РФ издает соответствующий Указ.

Далее опираясь на ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» рассмотрите процедуру организации и проведения референдума. Учтите, что процедура проведения местного референдума закреплена в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Ознакомьтесь с местными законами о референдуме.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup>Закон Тамбовской области от 23.07.2003 № 138-3 «О референдуме Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 24.11.2006 № 124-3 «О местном референдуме в Тамбовской области».

## Раздел IV

### ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ

---

---

#### **Тема 15. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации**

1. Понятие и формы государственного устройства. Исторические аспекты формирования Российской Федерации.
2. Конституционно-правовой статус РФ как федеративного государства.
3. Территория, ее состав, органы и государственные символы РФ как единого государства, единство экономического пространства.
4. Конституционно-правовое регулирование разграничения компетенции между РФ и ее субъектами.
5. Система права Федерации: соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

Приступая к изучению темы, вспомните сущность понятий «государственное устройство», «форма государственного устройства», рассмотренные в теме 5. Вспомним, что под формой государственного устройства понимается территориальная организация государственной власти, разделение ее на определенные составные части, взаимосвязь отдельных составных частей государства между собой и ее общими высшими (центральными) государственными органами. Государственное устройство страны зависит от множества факторов: размера территории, численности и национального состава населения, исторических традиций государства, особенностей его политического режима и т.д.

Существуют три основные формы государственного устройства – унитарное государство, федерацию и конфедерацию. *Унитарное государство* – простое, единое государство, состоящее из административно-территориальных единиц. Выделяют централизованные (Польша, Финляндия, Франция, Япония) и децентрализованные унитарные государства, с наличием автономных образований (Великобритания, Испания, Италия, Дания). На территории унитарного государства действует одна конституция, единая система законодательства, единая денежная система, единые, общие для всей страны представительные, исполнительные и судебные органы. Составные части унитарного государства не обладают государственным суверенитетом, не имеют своих законодательных органов и других атрибутов государственности. Унитарные государства являются наиболее распространенной формой государственного устройства в современном мире.

*Федерация* – форма государственного устройства, при которой в ее состав входят не административно-территориальные единицы, а

государственные либо национально-государственные образования (субъекты федерации), обладающие определенной степенью государственного суверенитета. Наличие суверенитета подчеркивается наличием у субъектов его внешних признаков (герб, флаг).

Можно выделить ряд основных признаков, которые характерны для большинства федераций. Во-первых, наличие двух систем власти: федеральной и субъектов федерации. Субъекты имеют свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы. Компетенция между федерацией и ее субъектами разграничивается союзной (федеральной) конституцией. В федерации верховная законодательная, исполнительная и судебная власть принадлежит федеральным государственным органам. Федеральные органы занимаются обороной, иностранными делами, обеспечением безопасности, осуществляют денежное, валютное, таможенное регулирование. Субъекты – вопросами регионального развития. В федеральном парламенте имеется палата, представляющая интересы членов федерации (в России, например, им является Совет Федерации, в США – Сенат, в ФРГ – Бундесрат).

Во-вторых, наличие двух систем законодательства – федерально-го и субъектов федерации. Федерация и ее субъекты имеют свои конституции и законодательную систему. основополагающий принцип федеративного государства – главенство общефедеральной конституции и законодательства.

Различаются федерации по принципу построения: территориальная; национально-территориальная. При территориальном принципе субъектами федерации являются территориальные образования независимо от национального состава населения (США). При национально-территориальном принципе образования субъектами федерации являются как территориальные, так и национальные образования (РФ).

*Конфедерация* – временный союз государств, создаваемый для достижения политических, экономических, культурных и прочих целей. Субъекты конфедерации обладают высокой степенью суверенитета при ограниченных правах конфедеративного центра, в ведении которого находятся, как правило, только главные вопросы внешней, оборонной, а в некоторых случаях и финансово-экономической политики. Конфедерация как форма государственного объединения была распространена в прошлом (Швейцарская Конфедерация 1291 – 1798 и 1815 – 1848 гг.; Республика Соединенных провинций (Нидерланды) 1579 – 1798 гг.; Австро-Венгерская монархия 1867 – 1918 гг.; Конфедеративные Штаты Америки 1861–1865 гг. и др.). В настоящее время конфедераций не существует.

Обратите внимание на отличие *автономий* от унитарной и федеративной форм государственного устройства. Автономия представляет собой не самостоятельную форму государственного устройства, а государственно-правовой институт, функционирующий как в рамках федерации, так и в унитарном государстве. Автономия означает предоставление какой-либо части государства самоуправления (самостоятельности) для решения вопросов, требующих учета местной специфики. Статус автономии по сравнению с обычными административно-территориальными образованиями характеризуется большей самостоятельностью и используется для самоуправления частей государства, отличающихся особым национальным составом, географическим положением и другими особенностями. Например, автономия Гренландии в составе Дании, автономия Северной Ирландии в Великобритании и др.

Далее рассмотрите исторические аспекты развития федерализма в России. Россия до 1917 г. представляла собой унитарное многонациональное государство. К концу XIX в. в состав 120 млн. населения входили сто пятьдесят наций и народностей, принадлежавших к различным конфессиям. Большое пространство, невозможность эффективного управления из одного центра, обусловили появление элементов автономии в региональной и национальной политике. Автономные системы управления действовали в Прибалтике, на Украине, в Сибири, на Кавказе, в созданном в 1815 г. Царстве Польском и в присоединенной к России в 1809 г. Финляндии. После Февральской революции разрабатывались проекты государственного устройства России как единой и нераздельной с введением областной автономии и установления федеративных отношений только с Финляндией. Однако эти проекты не были реализованы.

Придя к власти, большевики признали государственную независимость Украины, Финляндии, Эстонии, Латвии, Литвы, Белоруссии. Россия была провозглашена федерацией в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой в январе 1918 г. После принятия Конституции РСФСР в 1918 г. Россия окончательно оформилась как федерация, основанная на автономии.

В 1918–1922 гг. шел процесс создания автономий. Первой автономной республикой в составе РСФСР стала Туркестанская АССР, созданная 20 апреля 1918 г. Затем образовались Терская Советская республика, Социалистическая республика Таврида, Донская Советская республика, Кубано-Черноморская Советская республика и Северо-Кавказская Советская республика. В первой половине 1918 г. основной и единственной формой автономии была автономная республика. В конце 1918 г. создается новая форма автономии – трудовая коммуна, а с 1920 г. начинает широко применяться автономная об-

ласть. Автономная республика была высшей формой автономии. Она имела некоторые атрибуты государственности: свой государственный механизм, свою конституцию (или закон, выполняющий функции конституции). К моменту образования Союза ССР в составе РСФСР находилось восемь автономных республик, 11 автономных областей и две трудовые коммуны. С 1923 г. формы автономии меняются. Упраздняются автономные трудовые коммуны. Обе существовавшие коммуны – Немцев Поволжья и Карельская – преобразуются в автономные республики.

Конституция РСФСР 1925 г. установила две формы автономии: республику и область. Она предоставила автономным республикам право принимать свои Основные законы (конституции) и законодательные акты в пределах предоставленных им прав. В 1930 г. новой формой автономий стали национальные округа.

Конституция СССР 1936 г. закрепила наличие в составе РСФСР семнадцати автономных республик и шести автономных областей. Национальные округа упомянуты не были. При этом в одну из палат Верховного Совета СССР – Совет Национальностей – автономные республики делегировали по 11 депутатов, автономные области – по пять, и национальные округа – по одному депутату. Высшие органы власти СССР имели право утверждать образование новых автономных республик и областей в составе союзных республик. Конституция установила в самых общих чертах статус автономной республики и области, а также основы системы органов государственной власти в автономиях. Конституция СССР 1977 г. закрепила основы статуса автономной республики, области и округа.

Созданная в 1917 г. в России форма государственного устройства вряд ли может быть охарактеризована как полноценная федерация. Фактически и юридически Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика в период с 1917 по 1992 гг. являлась унитарным государством с автономными включениями. Поэтому слово «федеративная» в названии РСФСР во многом следует считать условным.

Центробежные процессы, охватившие союзные республики в конце 80 – начале 90-х гг. XX в., вскоре начали развиваться и в автономных образованиях, находящихся в составе РФ. Одни из них поставили вопрос о предоставлении им статуса суверенных государств, другие – о повышении формы их государственности. Учитывая все эти процессы, правовой статус всех автономных республик был повышен. Они стали именоваться «республики в составе РСФСР». Наряду с этим правовой статус республик в составе РСФСР получили все бывшие автономные области, кроме Еврейской автономной области. Федеративный Договор и соответствующие статьи Конституции РФ в редак-

ции от 21 апреля 1992 г. закрепили конституционно-правовой статус автономного округа в качестве субъекта РФ независимо от его нахождения в крае или области. Именно с этого момента начался принципиально иной этап формирования федерации в России, и все бывшие автономные образования стали полноправными субъектами Федерации. Новая Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила федеративное устройство России, провозгласив ее равноправными субъектами республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа.

Во втором вопросе выделите признаки, характеризующие конституционно-правовой статус РФ как федеративного государства. *Конституционно-правовой статус* – это совокупность прав и обязанностей Российской Федерации как субъекта конституционно-правовых отношений. Конституция России закрепляет федеративную форму государственного устройства нашей страны (гл. 3). Закрепляется совокупность признаков, подтверждающих федеративную природу российского государства. Во-первых, частями, субъектами российского государства являются не административно-территориальные единицы, а национальные государства – республики (всего 21); государственно-территориальные образования (края – 9, области – 46) города федерального значения – 2); национально-государственные образования (1 автономная область и 4 автономных округа). Перечень всех субъектов дан в ст. 65 Конституции РФ. Такая разнопорядковость субъектов встречается только в РФ. В других федерациях субъекты единообразны (штаты, земли, провинции и т.д.) Субъекты Федерации имеют свое административно-территориальное деление. Как правило, основными единицами в составе субъекта являются районы и города республиканского (областного, краевого) значения. Обратите внимание, что количественный состав субъектов Федерации меняется. Если в 1993 г. насчитывалось 89 субъектов, в настоящее время – 83. Это произошло за счет объединения краев, областей и входящих в их состав автономных округов. Не исключены и дальнейшие изменения. Эта возможность установлена Конституцией в силу ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66 и ч. 1 ст. 137 в случаях принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта или изменения конституционно-правового статуса субъекта. В обоих случаях требуется принятие соответствующего федерального закона.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Например: Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства РФ. 29.03.2004. № 13. Ст. 1110.

Далее подробно охарактеризуйте все элементы конституционно-правового статуса России.

1. РФ характеризуется суверенитетом, т.е. обладанием всей полнотой власти на своей территории, самостоятельностью в международных отношениях, недопустимостью вмешательства во внутренние дела РФ извне.

2. Территориальное единство: РФ имеет свою территорию, складывающуюся из территории ее субъектов. Это пространственный предел власти РФ. На эту территорию распространяется суверенитет РФ.

3. Единое гражданство. РФ определяет основания и процедуру приобретения и прекращения гражданства, порядок разрешения споров между РФ и ее субъектами по вопросам гражданства, а также осуществляет защиту прав граждан РФ за границей.

4. Наличие общих для всей Федерации органов государственной власти: Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, Генеральная Прокуратура.

5. Наличие единой федеральной системы права, которая включает федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты государственных органов субъектов РФ, акты местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

6. Наличие собственности РФ.

7. Единая денежная и кредитная система: официальная денежная единица, порядок эмиссии наличных денег, организация и регулирование денежного обращения, единые правила кредитования и кредитных расчетов.

8. Единые Вооруженные Силы, составляющие основу обороны Российской Федерации. Они предназначены для отражения агрессии и нанесения противнику поражения, а также для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Общефедеральный характер оборонной деятельности и строительства Вооруженных Сил обуславливает законодательное регулирование этой сферы федеральным законодательством.<sup>86</sup> Ознакомьтесь с положениями Закона «Об обороне».

9. Устанавливается государственный язык, одновременно признавая равные права народов России на сохранение, развитие и государственную поддержку их языков.

10. Право внешних сношений с иностранными государствами, реализуя которое, РФ представляет интересы РФ в целом и каждого субъекта. У РФ – исключительное право объявлять войну и заключать мир.

---

<sup>86</sup> Федеральный закон «Об обороне», ст. 10.

11. Государственные символы РФ: флаг, герб, гимн, столица.

12. Исключительная компетенция РФ и вопросы совместного ведения с субъектами РФ.

В третьем вопросе подробно изучите, что понимается под территорией РФ, охарактеризуйте ее состав, органы власти и государственные символы РФ как единого государства, выясните, что означает единство экономического пространства.

Как всякое суверенное государство Российская Федерация имеет свою территорию – пространственный предел распространения ее суверенитета. Согласно ст. 4 Конституции, Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Территория России едина и состоит из территорий ее субъектов. Обратите внимание на ст. 67 Конституции, которая устанавливает конституционные основы правового режима территории: «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Впервые в Конституции РФ в этой статье определены основы статуса континентального шельфа (п. 2 ст. 67). РФ обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Для того чтобы уяснить содержание понятия «территория» необходимо обратиться к соответствующему законодательству.<sup>87</sup> Так согласно ст. 1 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», государственная граница Российской Федерации – это линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации. Особый статус имеет исключительная экономическая зона – морское пространство шириной до 200 миль от берега (хотя она не входит в состав территории).

Конституция устанавливает, что границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (ст. 67 п. 3). Порядок изменения внешних границ России определяется Законом «О Государственной границе Российской Федерации».

Отметьте, что важнейшим государственно-правовым признаком России как суверенного государства является наличие системы федеральных органов государственной власти. Статья 11 Конституции устанавливает, что «государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». При этом наличие

---

<sup>87</sup> Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 08.12.2011) «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 29.04.1993. № 17. Ст. 594.

общефедеральных органов государственной власти сочетается с существованием этих органов в субъектах Федерации (ст. 11 п. 3).

Как и всякое суверенное государство, Российская Федерация имеет свои государственные символы, установленные Федеральными конституционными законами отличительные знаки государства «Российская Федерация». В мировой практике сложилось триединство официальных отличительных символов государства: Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн. Государственный герб является официальной эмблемой государства. Восстановление двуглавого орла как Государственного герба России олицетворяет неразрывность и преемственность отечественной истории. Государственный флаг Российской Федерации является официальным отличительным знаком и символом суверенитета государства. Государственный гимн – торжественное музыкально-поэтическое произведение, принятое как символ государственного единства. Текст гимна отражает чувства патриотизма, уважения к истории страны, ее государственному строю. Описание и порядок использования символов устанавливаются федеральным конституционным законом (ст. 70 Конституции РФ).<sup>88</sup> На практических занятиях изучите содержание законов, ознакомьтесь с вопросами истории, разработки, создания, использования государственных российских государственных символов, уясните смысловую нагрузку, заключенную в цветах Государственного флага и Государственного герба РФ. Важно понять, что официальные государственные символы России являются важнейшими атрибутами суверенитета государства. Уважение к государственным символам, владение основами их правильного использования служат показателями как общей, так и политической культуры в обществе.

Далее следует рассмотреть обязательность Единого Экономического Пространства (ЕЭП) РФ как условие существования единого федеративного государства. В государственном плане ЕЭП утверждает российский государственный суверенитет, в экономическом – обеспечивает эффективное и стабильное функционирование экономики в целом. ЕЭП предполагает, что *РФ представляет собой состоящее из территорий ее субъектов пространство, на котором функционируют однотипные*

---

<sup>88</sup> Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Государственном флаге Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.12.2000. № 52 (ч. I). Ст. 5020; Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.12.2000. № 52 (ч. I). Ст. 5021; Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ (ред. от 22.03.2001) «О Государственном гимне Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.12.2000. № 52 (ч. I). Ст. 5022.

*механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении согласованных правовых норм, а также существует единая инфраструктура и проводится единая (национальная) согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающая свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.*

Единство экономического пространства обеспечивается единством законодательного регулирования в сфере экономики, предусматривающего общеобязательные правила функционирования рынка, признание их на всей территории России, защиту и охрану всех форм и субъектов экономической деятельности. Статья 8 Конституции РФ устанавливает юридическую гарантию действия этих принципов, закрепляет существование государственной собственности и ее равную защиту с иными формами собственности. Российская Федерация распоряжается имуществом, которое по соглашению с субъектами отнесено к федеральной государственной собственности, в которой находятся промышленные и строительные предприятия общероссийского значения, имущество, приобретенное за счет средств РФ, высшие общегосударственные учебные заведения и объекты культурного наследия народов России. В собственности РФ находятся земельные участки, природные ресурсы. Федеральной собственностью является имущество Вооруженных Сил, пограничных и внутренних войск, железнодорожных и иных войск. К объектам федеральной собственности относятся также объекты и имущество органов государственной власти Российской Федерации.

Юридические гарантии обеспечения единства экономического пространства установлены Указом Президента от 12.12.1991 «О едином экономическом пространстве РСФСР», согласно которому должны признаваться недействительными акты органов власти и управления и решения должностных лиц, ограничивающие движение товаров, работ и услуг на внутреннем рынке страны. Правовое обеспечение единства экономического пространства в России в значительной мере осуществляется Гражданским кодексом РФ. Например, принцип свободного передвижения товаров, услуг и финансовых средств по всей территории России закреплен в п. 3 ст. 1 ГК, согласно которому ограничения могут вводиться только федеральным законом и только тогда, когда это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Судебная защита против актов государственных органов или органов местного самоуправления, нарушающих указанный принцип, предусмотрена ст. 13 ГК. Кроме того, гарантиями ЕЭП, согласно Конституции, являются, в частности, отнесение к исключительным предметам ведения РФ таких вопросов, как установление правовых основ единого рынка (ст. 74 Конституции), финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, феде-

ральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж» ст. 71); стандарты, эталоны, официальный статистический и бухгалтерский учет и т.п. (п. «р» ст. 71); закрепление прерогативы денежной эмиссии исключительно за Центральным банком России; установление общих принципов налогообложения и сборов (ст. 75).

В четвертом вопросе рассмотрите вопрос о конституционно-правовом регулировании разграничения компетенции между РФ и ее субъектами, который имеет исключительное значение для понимания механизма функционирования России как федеративного государства. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении:

а) исключительной компетенции федеральных органов власти;  
б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов;

в) исключительной компетенции субъектов федерации.

Такое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Австралии. Российская Федерация следует именно по этому пути: ст. 71 Конституции содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; ст. 72 – перечень вопросов, находящихся в совместном ведении Федерации и ее субъектов; а в ст. 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т.е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации.

Далее необходимо предметно проанализировать соответствующие предметы ведения, понимая под ними *круг вопросов, решаемых органами государственной власти, с помощью установленных конституцией и другими законодательными актами полномочий этих органов.*

Предмет ведения Российской Федерации определяется Конституцией РФ 1993 г. и Федеративными Договорами с субъектами Федерации.<sup>89</sup> По содержанию регулируемых вопросов Конституция РФ делит предметы ведения РФ на две группы:

---

<sup>89</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации»; Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации»; Федеративный договор от 31.03.1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

1) исключительные предметы ведения и полномочия Российской Федерации (ст. 71);

2) совместные предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти и только эти органы вправе издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (указы, законы, постановления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление. Предметы ведения, таким образом, это и сферы полномочий федеральных органов государственной власти, в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации.

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп.

1. Вопросы государственного строительства: принятие и изменение Конституции России и федеральных законов, контроль за их исполнением; федеративное устройство и территория Федерации; установление системы федеральных органов законодательной исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти; федеральная государственная служба и другие.

2. Вопросы регулирования экономики и социального развития: федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Федерации; установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы и др.

3. Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности: внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

4. Вопросы обороны и охраны границы: оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества; определение статуса и защита государственной границы территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

5. Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы: судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.

6. Вопросы метеорологии, статистической отчетности: метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени, геодезия и картография, наименования географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет.

7. Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивает общие интересы многонационального населения страны.

Установленный Конституцией РФ, Федеративным договором и другими федеральными законами объем полномочий Федерации может корректироваться договорами и соглашениями между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституция РФ и Федеративный договор предусматривают возможность взаимного делегирования, передачи части своих полномочий органам исполнительной власти РФ и ее субъектов. Обратите внимание на ч. 3 ст. 11 Конституции, которая устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно только на основе Конституции, Федеративного договора и иных договоров по этим вопросам. Это положение призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах (путем принятия законов, постановлений исполнительной власти).

*Под совместным ведением* понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти.

Предметы совместного ведения также можно разделить на несколько групп.

1. *Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод*: обеспечение соответствия конституций и законов, иных право-

вых актов субъектов Федерации Конституции России и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. *Вопросы регулирования экономики и социального развития*: вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; охрана окружающей среды и памятников истории и культуры; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий и др.

3. *Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы*: кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры нотариата; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Предметы ведения субъектов РФ определены в Конституции РФ по остаточному принципу, а именно: в Российской Федерации к ведению субъектов РФ относится все то, что не отнесено к ведению Федерации и совместному ведению Федерации, и ее субъектов. При этом следует различать предметы ведения субъектов Федерации и предметы исключительного ведения субъектов Федерации. В сферу ведения субъекта Федерации входит, во-первых, то, что им реализуется совместно с Федерацией, и, во-вторых, все то, что не отнесено к ведению Федерации согласно ст. 71 Конституции РФ и по договорам между Федерацией и ее субъектами. Для определения предметов ведения, принадлежащих исключительно субъекту РФ, необходимо оставить лишь те предметы ведения, которые не относятся ни к предметам ведения Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, можно говорить о том, что исключительные полномочия субъектов РФ в окончательном виде не определены. Остаточная компетенция предполагает применение принципа «все, что не закреплено за Федерацией и совместными полномочиями, остается субъектам РФ».

В пятом вопросе необходимо понять функционирование системы права в условиях федеративного государства, где важнейшим вопросом является соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов федерации. Сначала необходимо разобраться в терминологии. Напомним, что система права – это иерархически орга-

*низованная, объективно существующая внутренняя структура национального права, определяемая характером регулируемых общественных отношений.* Структурными элементами системы права являются нормы права, отрасли права, подотрасли права, институты права, субинституты. Термин «система права» нельзя отождествлять с термином «правовая система». Последняя категория шире, поскольку включает совокупность всех правовых явлений в обществе, а не только правовые нормы. Система же законодательства – это совокупность действующих на территории данного государства нормативно-правовых актов. Система права и система законодательства – это тесно связанные, но не тождественные, а самостоятельные категории, представляющие две стороны одной и той же сущности – права. Система права и система законодательства соотносятся между собой как содержание и форма, где система права – содержание, а система законодательства – внешняя форма права. Первичным элементом системы права является норма, а первичным элементом системы законодательства выступает нормативно-правовой акт. Законодательство – это форма существования правовых норм, средство их организации и объединения в конкретные правовые акты.

Система законодательства РФ непосредственно отражает федеративное устройство РФ. Конституция признает, что правовая система Российской Федерации включает правовые акты федеральных органов, правовые акты субъектов Федерации, местного самоуправления, договоры, а также акты, принятые в результате прямого народного волеизъявления (ст. 76). Законодательные акты субъектов РФ представляют собой самостоятельные системные образования, составляющие неотъемлемую часть единой правовой системы России. В каждом субъекте Федерации – своя правовая система, имеющая местные особенности и включающая в себя региональные нормы и институты. Таким образом, система российского законодательства, основываясь на федеративном устройстве, представляет собой органическое единство взаимоувязанных и взаимосогласованных компонентов – федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Под законодательством субъектов РФ понимается совокупность законодательных актов (конституций, уставов, конституционных законов, законов) соответствующих субъектов Федерации, образующую иерархически построенную, внутренне организованную систему законодательства в каждом субъекте федерации.

При федеративном устройстве требуется механизм сохранения единства российской системы законодательства. Фундаментальная основа единства – конституционная модель разграничения предметов ведения, которая, как следует из предыдущего вопроса, исходит из трехуровневого разграничения предметов ведения между РФ и ее субъектами: предметы ведения РФ; предметы совместного ведения РФ

и ее субъектов; предметы ведения субъектов РФ. Соответствующим образом Конституция определяет построение системы законодательства и ранжирование его отраслей. Именно на этом основывается разграничение предметов ведения в законотворчестве. В статье 71 закреплена перечень отраслей законодательства, отнесенных к ведению Федерации, – их девять, и шесть сфер федерального правового регулирования. В статье 72 содержится перечень отраслей законодательства, отнесенных к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Их – десять. В пределах своей компетенции и федерация и субъекты федерации принимают правовые акты, решают вопросы государственной и общественной жизни. По предметам ведения РФ (первая группа вопросов) принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (вторая группа вопросов) издаются федеральные законы, в соответствии с которыми субъекты федерации принимают уже свои законы и иные нормативные акты. Таким образом, система законодательства РФ представляет собой двухуровневую структуру, включающую федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. При этом законодательство субъектов РФ включает в себя два вида: законодательство по предметам исключительного ведения субъектов и законодательство по предметам совместного ведения Российской Федерации, и ее субъектов.

Для понимания проблемы необходимо также помнить, что структура системы законодательства (внутреннее подразделение законодательства на группы нормативно-правовых актов) строится, прежде всего, «по вертикали» (принцип субординации), в основе которой лежит принцип иерархии нормативно-правовых актов, когда одни нормативные правовые акты выше других по юридической силе. Юридическая сила нормативного акта – это основной критерий классификации нормативно-правовых актов. Такая правовая зависимость означает, что Конституция, конституционные законы, законы, указы, постановления, приказы, распоряжения и иные правовые акты находятся между собой в строгом соотношении.<sup>90</sup>

Разновидностью иерархической структуры является иерархическая структура законодательства в федеративном государстве, так называемая «федеративная структура законодательства» – федеральное законодательство и законодательство субъектов федерации. Поэтому при определении соотношения федерального законодательства и законодательства регионов в качестве основного критерия следует считать юридическую силу нормативного акта. Установленная правовая зави-

---

<sup>90</sup> Указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1260.

симось означает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, регулирующим первые две группы вопросов. В случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Однако при противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта федерации, принятым по вопросам, находящимся вне ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами ведения, действует нормативный правовой акт субъекта федерации. Таким образом, предметы ведения, полномочия самой федерации, и ее субъектов строго разграничены, и эти границы не должны ими нарушаться.

Далее следует рассмотреть вопрос обеспечения установленных соотношений между Федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации, а также соблюдения как федеральных норм, так и актов субъектов РФ. Для этого существует комплекс средств и способов. К ним относятся:

- признание в правовой системе верховенства Конституции и ее высшей юридической силы (ст. 15);
- установление верховенства закона над всеми подзаконными актами;
- прямое действие Конституции и применение ее на всей территории страны;
- незыблемость конституционно-правового статуса субъектов РФ;
- конституционно-правовая ответственность.

Кроме того, для обеспечения федеральных норм используются такие средства, как указания, приостановление, запрет финансирования, введение временных режимов и т.д. Для обеспечения актов субъектов РФ – компенсация невыполненных федеральных обязательств и т.п. Дайте разъяснение этим понятиям.

На практических занятиях следует выделить критерии соответствия правовых актов Конституции РФ: отражение конституционных идей и принципов; правильное использование конституционных понятий и терминов; принятие акта правомочным субъектом; учет места акта в правовой системе и требований к его форме; соблюдение установленной процедуры подготовки, принятия и вступления акта в силу; корреляция смысла правового решения в акте и норме Конституции; устойчивое правоприменительное толкование и разъяснение смысла правовых норм. Попробуйте применить эти правила на практике.

Обратите внимание на книгу российского юриста Е.В. Васьковского, изданную в начале XX в., в которой подробно поясняются пять правил легального толкования, восемь правил словесного толкования и четыре правила реального (логического) толкования, в частности,

выяснения смысла нормы путем анализа ее отношения с другими нормами, положениями в системе права и т.п.<sup>91</sup>

## **Тема 16. Конституционные основы организации государственной власти в Российской Федерации**

1. Понятие и виды власти. Сущность государственной власти.
2. Орган государственной власти: понятие и признаки.
3. Система государственных органов РФ. Вертикальное и горизонтальное разделение государственной власти в РФ.

Прежде чем приступить к изучению конституционных основ организации государственной власти в РФ, следует уяснить юридическое содержание понятий «власть», «государственная власть». Этимологически понятие «власть» происходит от древнегреческого слова «cratos». Оно означало в древнегреческих городах-полисах управление гражданами и обществом. *Власть в самом общем виде представляет собой способность (свойство) некоего субъекта (индивида, коллектива, организации) подчинять себе волю и поведение другого субъекта (индивида, коллектива, организации) в своих собственных интересах или в интересах других лиц.* К субъектам власти относятся индивиды, социальные группы и общественные классы, нации, общественно-политические организации, государство. Объектами власти выступают индивиды и социальные общности, организации и предприятия, ведомства и отрасли, административно-территориальные образования. Сферами действия власти являются экономика, социальная, политическая, духовная сферы, сфера законодательства, судопроизводства, обороны, безопасности и т.д.

Власть существует в конкретных видах. Основными видами являются политическая власть, экономическая власть, социальная власть, духовная власть. Главным видом является политическая власть, которая подразделяется на две основные формы: государственную и общественно-политическую. *Государственная власть*, появившаяся вместе с институтом государства, имеет императивный характер. Ее предписания обязательны для исполнения всеми без исключения гражданами. Общественно-политическая власть не имеет императивного характера, ее предписания имеют рекомендательный характер и распространяются не на всех граждан, а только на членов той или иной общественно-политической организации. Так, партийная власть руководит членами политических партий, профсоюзная власть распространяет свое влияние на членов профессиональных союзов и т.д.

---

<sup>91</sup> Васьковский Е.В. Руководство к толкованию и применению законов: практическое пособие. М., 1997.

Таким образом, *государственную власть можно определить как систему деятельности народа, а также создаваемых им органов, по осуществлению принадлежащих им публичных прав, свобод, предоставленных полномочий и обязанностей, выражающих их социальные качества и потребности* (ст. 3).

Необходимо различать государственную власть и государство. Эти два явления неразрывно связаны между собой, но не тождественны. Государство – это форма организации государственной власти, действующая на ограниченной территории, располагающая специальным аппаратом принуждения и способная придавать своим распоряжениям обязательную силу для населения всей страны. Объективным выражением государства является совокупность представительных, исполнительных и судебных государственных органов, образующих государственный аппарат. Государственная власть обладает следующими свойствами:

- для государственной власти силой, на которой она базируется, является государство, никакая другая власть подобными средствами воздействия не располагает;

- государственная власть публична, т.е. она выделена из общества и не совпадает с населением страны, чем отличается от общественной власти;

- государственная власть осуществляется профессиональным аппаратом;

- государственная власть суверенна, что означает ее независимость вовне и верховенство внутри страны. Верховенство государственной власти состоит в том, что она выше власти всех других организаций и общностей страны, все они должны подчиняться власти государства;

- государственная власть универсальна, она распространяет свою силу на всю территорию и на все население страны;

- государственная власть обладает прерогативой, т.е. исключительным правом на издание общеобязательных правил поведения – юридических норм;

- во времени государственная власть действует постоянно и непрерывно.

Во втором вопросе темы рассмотрим понятие и признаки государственного органа власти. Государственная власть осуществляется посредством государственных органов. *Государственный орган власти – это юридически оформленная, организационно обособленная группа лиц или одно лицо, действующая в установленном государством порядке, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для реализации государ-*

ственной власти в предусмотренных законом случаях. К числу государственных органов власти относятся, например, суд, президент, парламент и т.д. Следует отличать орган государственной власти от множества других органов, организаций, учреждений, которые образуют систему специальных органов и учреждений, посредством которых осуществляется государственное управление обществом и защита его основных интересов. Они образует так называемый государственный аппарат, систему органов, выполняющих повседневную работу управления государством, и наделенных для этого властными полномочиями, но не являющихся органами государственной власти (государственные учреждения, органы управления, планирования и т.д.).

Определим основные признаки государственного органа:

- создается и функционирует только государством и в особом порядке в соответствии с нормами Конституции, законами или другими нормативными правовыми актами. Это означает, что вне установленного порядка образования органа государственной власти он не может быть создан и функционировать. Конституция РФ прямо гарантирует этот принцип, определяя в ст. 3 (ч. 4), что никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону;

- обладает государственно-властными полномочиями: издание органом правовых актов, обязательных для других органов и учреждений, должностных лиц и граждан, которым они адресованы; материальное обеспечение выполнения правовых велений в рамках, предусмотренных компетенцией. Принимает меры по охране принятых решений путем применения различных методов и мер убеждения, поощрения, государственного принуждения;

- государственный орган действует при осуществлении своих полномочий от имени и по поручению государства;

- государственный орган является организационно обособленной частью системы органов государственной власти;

- применяет присущие данному виду органа организационно-правовой формы и методы деятельности (сессии, заседания, судебные заседания; единоначальные формы);

- относительная структурная и функциональная обособленность в механизме государства по признаку их специализации и одновременно функциональное взаимодействие друг с другом в процессе реализации каждым своих полномочий, обязанностей.

Государственные органы различаются по видам. По источникам формирования: *первичные* – получающие власть из рук народа, представительные органы. *Вторичные* – производные, формируемые Правительством и представительными органами. *По территориальной*

*сфере деятельности* – федеральные, органы субъектов Федерации. *По характеру компетенции* – органы общей и специальной компетенции. *По порядку реализации власти* – коллегиальные и основанные на единоначалии.

В третьем вопросе рассмотрим систему государственных органов. *Система органов государственной власти – это совокупность закрепленных в Конституции РФ государственных органов, осуществляющих государственную власть в РФ.* Согласно Конституции (ч. 1 ст. 11), в систему органов государственной власти РФ входят органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов (вертикальное разделение). Система федеральных органов государственной власти РФ включает в себя Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, другие федеральные органы исполнительной власти, федеральные суды. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ.

В систему государственных органов субъектов Федерации входят законодательные органы государственной власти, исполнительные органы, возглавляемые президентами в республиках, главами администраций в иных субъектах и определенные федеральным законодательством судебные органы субъектов Федерации. Согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 77) система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Государственные органы субъектов Федерации в пределах своего ведения и полномочий обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73). Подчеркните, что это единая система, основой которой является государственная целостность России, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

Государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения ее на исполнительную, законодательную и судебную (горизонтальное разделение), поэтому Конституция предусматривает наличие органов президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти. Ключевое место в системе органов государственной власти Российской Федерации занимает Президент РФ – глава государства, гарант Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Президент РФ формально не принадлежит ни к одной из ветвей власти, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет общее руководство деятельностью Правительства и других звеньев исполнительной власти.

Органы законодательной власти включают Федеральное Собрание Российской Федерации и законодательные органы субъектов Федерации. Органы законодательной власти одновременно являются представительными органами. Они избираются непосредственно народом и никаким другим способом формироваться не могут. В соответствии с принципом разделения властей, на органы законодательной власти возложена законодательная деятельность – принятие нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения. В своей совокупности они составляют систему представительных органов государственной власти Российской Федерации. В отличие от органов исполнительной власти органы законодательной власти РФ и органы законодательной власти ее субъектов не образуют единой системы законодательной власти. Федеральное Собрание РФ – общегосударственный, общероссийский орган государственной власти, действующий в масштабах всей Российской Федерации. Все другие законодательные органы, функционирующие на территории РФ, являются региональными, действующими в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации.

К органам исполнительной власти относятся Правительство Российской Федерации, другие федеральные органы исполнительной власти – министерства, государственные комитеты и ведомства при Правительстве РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ – президенты и главы администраций субъектов РФ, их правительства, министерства, государственные комитеты и другие ведомства. Они составляют единую систему органов исполнительной власти, возглавляемую Правительством РФ. Органы исполнительной власти выполняют особый вид государственной деятельности, которая носит исполнительный и распорядительный характер. По объему полномочий органы исполнительной власти подразделяются на органы общей компетенции, ведающие всеми сферами исполнительной власти (федеральное правительство и правительства субъектов Федерации), и органы специальной компетенции, ведающие отдельными отраслями управления (федеральные министерства, государственные комитеты и другие ведомства федерации и ее субъектов).

Органы судебной власти образуют Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, другие федеральные суды, а также суды субъектов РФ. Органы правосудия в совокупности составляют судебную систему РФ. Основной видовой особенностью этих органов является осуществление судебной власти посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть по-

средством конституционного судопроизводства, является Конституционный Суд Российской Федерации (ст. 125).

Высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляющим судебный надзор за их деятельностью и дающим разъяснения по вопросам судебной практики, является согласно Конституции Российской Федерации (ст. 126) Верховный Суд Российской Федерации. Высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляющим судебный надзор за их деятельностью и дающим разъяснения по вопросам судебной практики, является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (ст. 127). Аналогичные функции осуществляют соответствующие суды в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, есть особая группа государственных органов, с особым правовым статусом, которые не входят ни в одну из трех ветвей власти – законодательную, исполнительную и судебную. К числу таких органов на федеральном уровне относятся Прокуратура РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Центральный банк РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ. Прокуратура РФ (ст. 129), составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Основной видовой особенностью органов прокуратуры является осуществление ими надзора за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля за должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Кроме того, в систему государственных органов РФ входят также ряд других органов, осуществляющих вспомогательные, совещательные и иного рода функции, которые определяются органами государственной власти. К числу этих органов относятся, например, Администрация Президента РФ, Совет Безопасности РФ, Полномочные представительства в Федеральных округах.

Обратите внимание на то, что, согласно указу Президента от 17.08.2000 «О государственном совете РФ», создан Государственный Совет РФ, в который входят главы субъектов федерации на ротационной основе. Он выполняет в основном совещательные функции, но его можно отнести к системе госорганов РФ. Не упустите из виду также то обстоятельство, что система органов государственной власти включает в себя не только собственно органы государственной власти, правовой статус которых определен законодательством, и через которые осуще-

ствляются властные полномочия и наличие которых определено Конституцией, но и большое число других органов и учреждений, построенных по вертикали и горизонтали, отражающих различную степень соподчиненности. Совокупность этих органов и учреждений составляет государственный механизм, который должен действовать как единая и эффективная система властвования.

### **Тема 17. Президент Российской Федерации**

1. Правовой статус Президента РФ. Порядок избрания и вступления в должность.
2. Функции и полномочия Президента РФ.
3. Правовые акты президента: виды, система.
4. Исполнительный аппарат президента. Администрация Президента.
5. Прекращение полномочий Президента РФ. Процедура импичмента.
6. Гарантии Президенту РФ, прекратившего исполнение своих полномочий и членам его семьи.

Президент (от лат. *Praesidens* – «сидящий впереди», т.е. председательствующий на собрании). В современном понимании Президент государства – это единоличный глава государства, получающий свои полномочия путем выборов. Институт президентства впервые был оформлен Конституцией США в 1787 г. В настоящее время этот институт относится к числу одних из наиболее распространенных институтов государственной власти – из 192 государств-членов ООН – свыше 130 имеют в государственном механизме пост президента.

Пост главы государства существует при всех формах правления. В монархических государствах это наследственный монарх, в республиках – выборный президент. Государство испытывает потребность в существовании должностного лица, обеспечивающего конституционный порядок, устойчивость и преемственность механизма власти, а также высшее представительство в международных отношениях. Глава государства призван обеспечивать конституционным путем решение всех кризисов и конфликтов между органами государственной власти, наконец, это своеобразный символ государства и официальный представитель народа.

При различных формах правления полномочия главы государства неодинаковы. В одних странах функции главы государства номинальные, в других – они олицетворяют реальную власть. В государствах парламентарной монархии (Великобритания, Япония, Бельгия и др.), например, глава государства «царствует, но не управляет», и его функции внешне выглядят только как представительские. Столь же слабо они выражены в республиках парламентского типа (Германия, Италия и др.).

Но если государство избирает тип президентской (США) или полупрезидентской (Франция) республики, то оно сознательно идет на создание сильной власти президента республики. Эта власть может прямо сливаться с исполнительной властью и возглавлять ее, как например, в США, или стоять как бы вне основных властей, как в России.

Президентская власть в республиках президентского типа – это всегда единоличность власти. Глава государства не только не делит свою власть с другими лицами, но и в силу принципа разделения властей действует независимо от законодательной и судебной власти. Президент получает свой мандат от народа и потому не может контролироваться со стороны парламента. Сильная президентская власть никак не подрывает демократический характер правового государства, более того, она при определенных условиях является единственно возможным инструментом сохранения конституционного порядка.

Институт Президента Российской Федерации был учрежден по результатам всенародного голосования 17 марта 1991 г. Президент определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти. Президент во всех странах осуществляет функции главы государства и является высшим должностным лицом в системе органов государства. Конституция РФ (ч. 1 ст. 80) определяет правовой статус Президента как «глава государства» (высшее должностное лицо). Как и в других государствах, Президент РФ обладает неприкосновенностью. Это означает, что до отставки Президента против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля и т.д. В статус Президента РФ также входит право на штандарт (флаг), оригинал которого находится в его служебном кабинете, а дубликат поднимается над резиденцией Президента, как в столице, так и над другими резиденциями Президента во время его пребывания в них.

Выборы президента России регулируются конституцией и Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации».<sup>92</sup> Законы о выборах президента принимались фактически под каждые выборы – в 1991, 1995, 1999 и 2003 гг., но основы избирательной системы оставались неизменными. Выборы президента РФ назначаются Советом Федерации РФ. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования.

---

<sup>92</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.01.2003. № 2. Ст. 171.

Кандидаты на должность президента могут быть выдвинуты политическими партиями (при этом политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата в президенты), в порядке самовыдвижения (в этом случае его кандидатура должна быть поддержана инициативной группой не менее 500 избирателей, зарегистрированной в Центральной избирательной комиссии). В обоих случаях необходимо собрать не менее 2 млн. подписей в поддержку кандидата, причем, не более 50 тыс. подписей должно приходиться на один субъект Федерации.

Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Уточните ограничения на право избрания Президентом РФ: признание судом недееспособным или содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда; гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства; гражданин РФ, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока, и др.

Регистрацию кандидатов в президенты осуществляет ЦИК РФ. Для этого необходимо представить необходимые документы: подписные листы (от данного требования освобождаются кандидаты, выдвинутые политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов по итогам предыдущих выборов в Государственную думу); документ, подтверждающий факт оплаты изготовления подписных листов; протокол об итогах сбора подписей избирателей; список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей; сведения об изменениях в данных о кандидате; финансовый отчет кандидата. Центральная избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней после приема указанных документов обязана принять решение о регистрации кандидата либо мотивированное решение об отказе в его регистрации.

Президент России избирается гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать президента России имеет каждый гражданин РФ, достигший на день голосования 18 лет (за исключением тех, кто лишен активного избирательного права). Центральная избирательная комиссия не позднее чем через десять дней после дня голосования определяет результаты выборов. Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Выборы Президента РФ могут быть признаны не состоявшимися в одном из следующих случаев: если голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало ме-

нее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании; если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании; если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

Выборы Президента РФ могут быть признаны недействительными: если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей; если итоги голосования признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования; по решению суда и по другим основаниям.

Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента РФ, ЦИК РФ назначает повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. По итогам повторного голосования избранным на должность Президента РФ считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата. Следует отметить, что в Госдуму внесен законопроект, который предусматривает сокращение числа подписей, необходимых для выдвижения кандидатов в президенты. В частности, поправки предусматривают, что в поддержку кандидата на должность президента РФ политические партии должны будут собрать теперь не менее 100 тыс. подписей избирателей вместо 2 млн. Кроме того, с 2 млн. до 300 тыс. сокращено число подписей, которое необходимо собрать в свою поддержку кандидату, выдвинутому в порядке самовыдвижения. При этом партия должна собрать в одном субъекте Федерации не более 2,5 тыс. подписей жителей региона, самовыдвиженец – не более 7,5 тыс. вместо 50 тыс.

При изучении второго вопроса следует понимать, что правовой статус Президента реализуется в нормах конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Эти два понятия очень близки друг другу, но не тождественны. Под функциями понимаются наиболее важные общие обязанности главы государства, вытекающие из его положения в системе органов государственной власти. Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства, необходимых для выполнения возложенных на него функций.

Основные функции главы государства закреплены в ст. 80 Конституции РФ. Конституция устанавливает: Президент является гарантом федеральной Конституции, прав и свобод человека и гражданина; принимает необходимые меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства; представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.

Полномочия Президента весьма многочисленны, поэтому их необходимо классифицировать по сферам взаимодействия с органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

*Полномочия Президента РФ по отношению к Правительству РФ* (ст. 83). Президент обладает значительными полномочиями в отношении правительства РФ, в силу того, что он как глава государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, реализация которой возложена на Правительство. Именно этим обстоятельством обусловлены следующие полномочия Президента в отношении Правительства:

– Президент определяет персональный состав Правительства, в том числе в определении и назначении кандидатуры на должность Председателя Правительства;

– Президент вправе по своему усмотрению председательствовать на заседаниях. Это право связано с его статусом главы государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики страны;

– Президент принимает решение об отставке Правительства. Основаниями для принятия такого решения являются: подача Правительством заявления об отставке, выражения недоверия Правительству Госдумой, отказа Госдумы в доверии Правительству. Президент имеет право по собственной инициативе принять решение об отставке Правительства, в таком случае не требуется согласия Госдумы на освобождение Председателя Правительства;

– Президент назначает и освобождает должностных лиц РФ, занимающих ключевые посты на федеральном уровне или представляет кандидатуры на такие должности: председатель ЦБ, федеральные министры, судьи высших судебных органов, Генеральный прокурор, губернаторы и др.

*Полномочия Президента РФ по отношению к законодательной власти* (ст. 84 Конституции РФ):

– Президент Российской Федерации как глава государства с целью непрерывной работы государственной власти назначает выборы Государственной Думы;

– исходя из роли арбитра между тремя ветвями власти, Президент вправе прибегать к согласительным процедурам и другим методам преодоления кризисов и разрешения споров. Эта функция необходима для взаимодействия органов государственной власти на федеральном уровне, на уровне отношений органов государственной власти Федерации и ее субъектов, между различными субъектами РФ;

– Президент назначает референдум, который наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением воли народа;

– Президент обладает правом законодательной инициативы, ему принадлежит право вносить законопроекты в Госдуму;

– Президент РФ наделен правом вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции России;

– глава государства подписывает и обнародует федеральные законы, что придает закону обязательную силу. Право президентского вето позволяет Президенту воспрепятствовать вступлению в силу федеральных законов, содержащих, по его мнению, неприемлемые положения. Однако это вето носит не абсолютный, а отлагательный характер. Поясните, что означает абсолютное и отлагательное вето.

*Полномочия Президента РФ в области внешней политики (ст. 86):*

– Президент осуществляет руководство внешней политикой РФ. Президент в отношениях с другими государствами выступает от имени Российской Федерации, обеспечивая реализацию принципа единства внешней политики государства;

– Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ. Для ведения переговоров и подписания международных договоров РФ он не нуждается в каких-либо дополнительных полномочиях, это право указано непосредственно в Конституции РФ;

– подписывает ратификационные грамоты. Президент подписывает ратификационную грамоту, которая является международно-правовым актом. В соответствии с Конституцией ратификация международных договоров осуществляется в форме федерального закона, принимаемого Государственной Думой. Закон подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации и в случае одобрения им направляется на подпись Президенту;

– Президент принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей. Верительная

грамота – документ, который выдается главам иностранных дипломатических представительств (послы) для удостоверения их представительского характера и аккредитования. Грамота вручается Президенту РФ и с этого момента посол приступает к исполнению своих функций. В отзывной грамоте Президент уведомляется о факте отзыва посла.

*Полномочия Президента РФ как Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ* (ст. 87). Поскольку Президент определяет основные направления внешней и внутренней политики, его конституционной обязанностью является принятие мер по охране суверенитета страны, ее независимости и безопасности. Все это возлагает на Президента обязанность Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ. Совмещение этих должностей широко распространено в международной практике.

Помимо Конституции, Компетенции Президента как Главнокомандующего закреплены в других нормативных актах, наиболее полно в Федеральном законе «Об обороне». Полномочия Президента в этой сфере широки и значительны:

- Президент определяет основные направления военной политики государства, осуществляет руководство Вооруженными Силами России, другими воинскими формированиями и организациями;
- Президент утверждает план гражданской обороны РФ, а также планы дислокации Вооруженных Сил и других войск, размещение военных объектов;
- Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ о совместной обороне и военном сотрудничестве по вопросам коллективной безопасности;
- Президент в пределах своих полномочий издает приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями. Управление Вооруженными Силами России осуществляет Министерство обороны и Генеральный штаб Вооруженных Сил;
- Президент Российской Федерации назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил (командующих родами войск, военных округов и др.);
- Президент Российской Федерации вводит своим Указом военное положение на всей территории страны или в отдельных местностях и незамедлительно сообщает об этом обеим палатам Федерального Собрания. Указ Президента о введении военного положения подлежит утверждению Советом Федерации, который подтверждает юридическую силу Указа.

*Полномочия Президента РФ по вопросам гражданства* являются традиционными для главы государства, независимо от формы правле-

ния (ст. 89). Полномочия Президента в области гражданства конкретизированы Законом «О гражданстве Российской Федерации». Президент обеспечивает проведение единой государственной политики в области гражданства, решает вопросы приема в гражданство РФ иностранных граждан, граждан бывшего СССР и лиц без гражданства; принимает решения по вопросам восстановления гражданства; дает разрешение на выход из гражданства; разрешает гражданину РФ иметь двойное гражданство, решает вопросы предоставления политического убежища. В Российской Федерации только Президент имеет право предоставления политического убежища.

К иным полномочиям Президента Российской Федерации относятся введение чрезвычайного положения, осуществление высшей формы государственного поощрения – награждение государственными наградами России. Президент также присваивает почетные звания Российской Федерации, утверждает статусы орденов и положения о медалях, издает указы об учреждении государственных наград и награждения ими.

Президенту предоставлено право помилования. Помилование – это акт верховной власти, который полностью или частично освобождает осужденного от наказания или заменяет наказание на более мягкое. Актом помилования может быть снята судимость с лиц, уже отбывших наказание. Акты помилования носят всегда индивидуальный характер, т.е. они принимаются в отношении конкретного лица или нескольких определенных лиц.

Отдельно следует сказать о *прерогативах Президента РФ*. Прерогатива – это исключительное право, принадлежащее какому-либо государственному органу или должностному лицу, т.е. те функции и полномочия, которые присущи исключительно главе государства и не делятся с парламентом, правительством или судебными органами. Прерогативы Президента РФ направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов всех ветвей государственной власти, т.е. на достижение единства системы государственной власти. В этой связи необходимо говорить о следующих прерогативах Президента: право распускать Государственную Думу в случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией; назначать референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом; подписывать и обнародовать принятые Федеральным Собранием законы; представлять Госдуме кандидатуры на должность председателя Центрального банка России, а также ставить перед ней вопрос об освобождении его от должности; представлять Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ,

Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ и вносить предложения в Совет Федерации об освобождении Генерального прокурора от должности; назначать судей других федеральных судов. Прерогативы Президента подчеркивают особое положение Президента РФ в системе государственной власти в России. По своему организационно-правовому статусу, прерогативам и полномочиям должность Президента не может быть отнесена однозначно к какой-либо одной ветви государственной власти, он стоит над всеми ветвями власти, при этом имеет непосредственное отношение к вопросам и аспектам организации и функционирования каждой из них.

Осуществление Президентом своих конституционных функций и полномочий обуславливает необходимость наделения его как главы государства неприкосновенностью (ст. 91). Неприкосновенность распространяется на помещения и транспортные средства Президента, работу Президента и обеспечивающий ее персонал, личность Президента и членов его семьи. В помещениях, занимаемых Президентом (служебных и личных), и используемых им транспортных средств невозможны обыски, аресты, реквизиции и т.д. Невозможно какое-либо вмешательство кого-либо в реализацию его президентских полномочий. Что касается личной неприкосновенности, то до отрешения от должности Президента РФ нельзя привлечь к уголовной, административной ответственности, подвергнуть мерам взыскания за административные правонарушения, задержать, арестовать, принудительно доставить для составления протокола или дачи свидетельских показаний, подвергнуть обыску, досмотру, иным мерам принудительного характера. Это означает невозможность по действующему российскому законодательству привлечь Президента к юридической ответственности. Иммуниет Президента РФ не исключает возможности предъявления к нему гражданско-правового иска. Режим неприкосновенности распространяется не только на действующего главу государства, но и на Президента, прекратившего исполнение полномочий. В соответствии с Федеральным законом «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» прекративший исполнение своих полномочий Президент РФ в полной мере обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента РФ, если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, свя-

занным с исполнением им полномочий главы государства.<sup>93</sup> Неприкосновенность президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку. Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления. Генеральный прокурор в случае возбуждения уголовного дела в отношении указанного лица в связи с совершением им тяжкого преступления в период исполнения полномочий Президента РФ направляет представление в Государственную Думу. Принятое Государственной Думой постановление о даче согласия на лишение неприкосновенности с представлением Генерального прокурора направляется в трехдневный срок в Совет Федерации, который в трехмесячный срок рассматривает вопрос о лишении неприкосновенности прекратившего исполнение своих полномочий Президента, принимает по данному вопросу постановление и в трехдневный срок извещает о нем Генерального прокурора. Отказ Государственной Думы дать согласие на лишение неприкосновенности бывшего Президента, а равно решение Совета Федерации об отказе в лишении неприкосновенности указанного лица является обстоятельством, исключающим производство по соответствующему уголовному делу, и влечет за собой прекращение такого дела.

Поскольку большая часть функций главы государства реализуется посредством издания им правовых актов, отдельно рассмотрим нормотворческую компетенцию Президента России, предусмотренной ст. 90 Конституции. Конституция определяет два вида правовых актов, посредством которых Президент оформляет свои решения: указы и постановления. Указы Президента, высшие по юридической силе подзаконные нормативные акты, подразделяются на нормативные и ненормативные (индивидуальные). Нормативный указ Президента РФ – это юридический акт главы государства, содержащий в себе общеобязательные правила поведения (юридические нормы), направленный на урегулирование широкого круга общественных отношений, рассчитанный на постоянное, либо длительное действие и адресованный неопределенному кругу субъектов, например, Указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму».

---

<sup>93</sup> Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Собрание законодательства РФ. 12.02.2001. № 7. Ст. 617.

Ненормативный (правоприменительный) указ представляет собой форму выражения властных полномочий Президента РФ по конкретным вопросам, рассчитан на однократную реализацию и всегда персонализирован. Указами индивидуального характера оформляются, например, решения о назначении на должность и освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, по вопросам помилования, предоставления гражданства, политического убежища, награждения государственными наградами РФ, присвоения почетных званий, высших воинских и высших специальных званий и др.

Второй по значимости правовой акт Президента РФ – распоряжения. Они всегда подзаконны и, как правило, ненормативны. Распоряжениями оформляются решения по оперативным, кадровым и организационным вопросам, а также по вопросам работы органов исполнительной власти и Администрации Президента РФ. Распоряжениями глава государства назначает официальных представителей Президента РФ при рассмотрении конкретных законопроектов или ратификации международных договоров, дает разнообразные поручения, выделяет денежные средства из резервного фонда, поощряет должностных лиц, граждан и коллективы, например, распоряжение Президента РФ от 22.04.2010 № 255-рп «О награждении почетной грамотой президента Российской Федерации и объявлении благодарности Президента Российской Федерации».

Специальными формами правовых актов Президента РФ следует признавать договоры РФ с ее субъектами, подписываемые Президентом, и вето на законы, принимаемые парламентом. Помимо правовых актов Президентом РФ принимаются и другие виды актов, которые не могут быть отнесены к правовым актам. Примерами актов, которые не могут быть охвачены понятием «правовой акт», являются ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, его официальные заявления и обращения. Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию является программно-политическим документом, обязательным для рассмотрения парламентом и исполнения федеральным Правительством. В послании дается оценка ключевым направлениям государственной политики во всех сферах экономической, социальной и общественной жизни, формулируются конкретные задачи органов власти и управления.

Порядок издания указов и распоряжений Президента РФ регламентирован его правовыми актами. Ответственность за разработку, оформление и исполнение актов главы государства возложена на его Администрацию. Нормативные решения Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну

или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Однако в актах Президента РФ может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.<sup>94</sup>

Далее изучите структуру исполнительного аппарата Президента. Исполнительный аппарат Президента РФ – это система органов, обеспечивающих выполнение Президентом полномочий главы государства. Основа исполнительного аппарата – Администрация Президента РФ, государственный орган, предусмотренный Конституцией (п. «и» ст. 83), обеспечивающий деятельность Президента и осуществляющий контроль за исполнением его решений. Формирование Администрации относится к полномочиям Президента РФ. Правовую основу деятельности Администрации Президента составляют Конституция, Федеральные законы, указы и распоряжения Президента, а также Положение об Администрации Президента.<sup>95</sup>

В состав Администрации входят: Руководитель Администрации, его заместители – помощники Президента, пресс-секретарь Президента, руководитель протокола Президента, полномочные представители Президента, другие должностные лица, служба безопасности. Другими звеньями исполнительного аппарата Президента РФ являются Совет Безопасности РФ, комиссии и советы при Президенте (комиссия по вопросам гражданства, комиссия по вопросам помилования, комиссия по государственным премиям, комиссия по государственным наградам, совет по местному самоуправлению, совет по судебной реформе и другие). Администрация Президента наделена необходимыми полномочиями для осуществления следующих функций: организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в ГД в порядке законодательной инициативы; подготовка проектов заключений на законопроекты, принятые ГД в первом чтении; подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ; выпуск указов и распоряжений Президента РФ и иных документов, подписанных им; обеспечение об-

---

<sup>94</sup> Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 17.11.2011) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

<sup>95</sup> Указ Президента РФ от 25.03.2004 № 400 (ред. от 17.02.2010) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.03.2004. № 13. Ст. 1188; Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.04.2004. № 15. Ст. 1395.

народования федеральных законов, официального опубликования международных договоров РФ, указов и распоряжений Президента РФ и др.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ. Ему непосредственно подчиняются Руководитель Администрации Президента РФ, его заместители, заведующий канцелярией, начальники управлений, Секретарь Совета Безопасности, помощники Президента РФ, пресс-секретарь, референты и советники Президента РФ. Указанные лица назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Администрация является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба РФ, наименованием «Администрация Президента Российской Федерации», расчетные и текущие счета в банках и других кредитных организациях.

В соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции Президент назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ. Основная задача института полномочных представителей – способствовать реализации задач Президента по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти на основе единой внешней и внутренней политики. В состав Администрации Президента входят полномочные представители Президента в федеральных округах, полномочные представители в Совете Федерации, Государственной Думе, в Конституционном Суде. Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах пришел на смену полномочным представителям Президента в субъектах Федерации (1993 – 1997) и полномочным представителя в регионах РФ (1997 – 2000). Указом Президента РФ от 13.05.2000 было утверждено Положение о полномочном представителе Президента в федеральном округе и Перечень федеральных округов.<sup>96</sup> В соответствии с президентским указом было создано семь федеральных округов: Центральный (центр – Москва), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Южный (Ростов-на-Дону), Приволжский (Нижний Новгород), Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Новосибирск), Дальневосточный (Хабаровск). Указом Президента от 19.01.2010 система федеральных округов была изменена. Из Южного федерального округа был выделен восьмой федеральный округ – Северо-Кавказский с центром в г. Пятигорске.

Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Он является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации президента Российской Федерации. Основными задачами полномочного представителя явля-

---

<sup>96</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2000. № 20. Ст. 212.

ются организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых президентом Российской Федерации, организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти, обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента и др.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации президента, непосредственно подчиняется президенту Российской Федерации и подотчетен ему.

Полномочные представители Президента РФ в палатах Федерального Собрания РФ обеспечивают представление интересов Президента и способствуют реализации его конституционных полномочий в этих представительных (законодательных) органах государственной власти. Полномочный представитель Президента РФ в Конституционном суде РФ способствует осуществлению деятельности Президента РФ как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина и представляет интересы Президента РФ в Конституционном суде РФ, участвуя в его заседаниях без специального на то решения Президента РФ.

В пятом вопросе рассмотрите юридический механизм досрочного прекращения исполнения Президентом полномочий, основания импичмента (ст. 92, 93 Конституции). Прежде всего, уясните, что правовыми основаниями прекращения полномочий президента являются те основания, которые предусмотрены законодательством. Общими основаниями прекращения полномочий Президента России является истечение срока полномочий. Президент прекращает исполнение своих полномочий с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации. Это обычный порядок прекращения полномочий. Однако возможно и досрочное прекращение президентских полномочий в результате отставки, в данном случае Президент обращается к парламенту с соответствующим заявлением; стойкой неспособностью исполнять полномочия по состоянию здоровья; отрешение от должности (импичмент). Рассмотрим каждое из них.

*Отставка Президента.* Президент РФ прекращает исполнение своих полномочий досрочно в случае отставки – добровольного ухода с должности Президента. В частности, Указом от 31.12.1999 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации» Президент РФ Б.Н. Ельцин объявил о своей отставке и досрочном прекращении полномочий. Этим же Указом он, основываясь на ст. 92 Конституции, возложил временное исполнение полномочий главы государства на

Председателя Правительства РФ В.В. Путина. Процедура ухода в отставку в законе не регламентирована.

*Стойкая неспособность.* Президент РФ прекращает исполнение полномочий в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия. Стойкая неспособность по состоянию здоровья исполнять свои обязанности означает такое состояние здоровья, при котором человек не только не может исполнять обязанности в данный момент, но и не сможет их исполнять и в будущем. Таким образом, под это понятие не подпадает временное расстройство здоровья. Конституционный Суд РФ 11 июля 2000 г. принял постановление по делу о толковании положений ст. 91 и ч. 2 ст. 92 Конституции РФ о досрочном прекращении полномочий Президента РФ в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия.<sup>97</sup> Ознакомьтесь с данным постановлением.

*Отрешение Президента от должности (импичмент)* – третье конституционное основание досрочного прекращения Президентом исполнения своих полномочий. Отрешение от должности означает прекращение полномочий помимо или вопреки воле лица, занимающую данную должность. Процедура импичмента имеет сложный характер. Она состоит из трех стадий.

1. Выдвижение Госдумой обвинения против Президента РФ. Госдума выдвигает двумя третями голосов и по предложению не менее 1/3 депутатов обвинение в государственной измене или в ином тяжком преступлении. Дума – единственный орган, который может выдвинуть против Президента обвинение в государственной измене или ином тяжком преступлении. Для рассмотрения данного вопроса на заседании Госдумы требуется заключение специальной комиссии, образованной самой Думой. Решение принимается квалифицированным большинством, т.е. двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты. Следует понимать, что под государственной изменой в данном случае понимается не то понятие, которое трактуется УК (помощь иностранным государствам, направленных в ущерб внешней безопасности государства, шпионаж, выдача государственной тайны и т.д. (ст. 275), а нарушение присяги главы государства. Что же касается обвинения в совершении иного тяжкого преступления – их виды *определяются УК и не подлежат расширительному толкованию.*

---

<sup>97</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // Собрание законодательства РФ. 17.07.2000. № 29. Ст. 3118.

2. На втором этапе надлежит получить заключение Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Верховный Суд РФ дает заключение о наличии в действиях Президента признаков тяжкого преступления. Конституционный Суд дает заключение о том, что установленный порядок выдвижения обвинения против Президента был соблюден.

3. Отрешение Президента от должности Советом Федерации. Решение выносится на основании рассмотрения всех материалов, подтверждающих правильность решений Государственной Думы, заключений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ. Решение принимается квалифицированным большинством голосов – 2/3+1 голос от общего состава – в трехмесячный срок с момента выдвижения обвинения. Если импичмент состоялся, полномочия Президента прекращаются с момента принятия Советом Федерации соответствующего решения. Если решение в указанный срок не будет принято, то обвинения против Президента считаются отклоненными (ст. 93 Конституции РФ). В истории современной России попытки импичмента предпринимались трижды, два раза в 1993, а затем в 1999 г., во всех случаях в отношении первого президента – Бориса Ельцина. Первые две попытки импичмента предпринимались в соответствии с Конституцией 1978 г. в действовавшей на тот момент редакции. В марте 1993 г. Съезд народных депутатов Российской Федерации пытался отрешить Ельцина от должности в связи с его телеобращением 20 марта, в котором Ельцин заявил о том, что он единолично назначает на 25 апреля «референдум о доверии президенту». На период до референдума объявлялось о введении «особого порядка управления страной», предусматривавшего фактическую ликвидацию парламента и переход правительства под управление президента. Конституционный суд признал, что указ Ельцина противоречит Конституции и является основанием для объявления Ельцину импичмента. 26 марта 1993 г. открылся IX Съезд народных депутатов. На нем был вынесен на тайное голосование вопрос об отставке президента Ельцина и председателя Верховного Совета Хасбулатова. За импичмент Ельцину проголосовали 618 депутатов при необходимых 699 голосах. В результате референдума президент сохранил свои полномочия.

В сентябре 1993 г., после того как Ельцин указом № 1400 предписал Верховному Совету и Съезду прервать осуществление своих функций, Верховный Совет объявил о прекращении полномочий Ельцина, в соответствии с решением Конституционного Суда, на основании ст. 121-6 действовавшей конституции. Созванный Верховным Советом X (Чрезвычайный) Съезд утвердил это решение. Однако в октябре событий 1993 г. последовал насильственный разгон Верховного Совета, и Ельцину удалось сохранить контроль над страной. Процедура импичмента 1999 г. была инициирована на основании пяти обвине-

ний: развал СССР; расстрел Белого дома в 1993 г.; развязывание войны в Чечне; развал армии и геноцид русского народа. Но уже на первом этапе процедуры эта попытка потерпела неудачу. Ни по одному из пунктов обвинения Государственной Думой второго созыва в мае 1999 г. не было набрано необходимых 2/3 голосов от общего числа депутатов палаты (300 голосов). К тому же для прекращения полномочий Ельцина требовалось еще и решение Совета Федерации.

Следует знать, что во всех случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно (до 3 месяцев) исполняет Председатель Правительства. Временное возложение обязанностей Президента на Председателя Правительства возможно во всех случаях досрочного прекращения полномочий Президента, а также в иных случаях: в случае смерти Президента; его длительной болезни, когда она не носит стойкого характера (т.е. не требует прекращения полномочий). Председатель Правительства не вправе: распускать Государственную Думу, назначать референдум, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ. Такой случай в российской практике уже имел место. На время проведения хирургической операции Президенту его Указом от 19.09.1996 полномочия менее чем на одни сутки были переданы Председателю Правительства. На следующий день, по окончании операции (окончание действия наркоза), Президент в принятом им Указе объявил о вступлении им в исполнение своих обязанностей. Председатель Правительства, временно исполняющий обязанности Президента, осуществляет их в объеме полномочий главы Российской Федерации.

В заключительном вопросе рассмотрим гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи. Под гарантиями понимается совокупность закрепленных в законодательстве правовых, социальных и иных гарантий, предоставляемых Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истечением срока пребывания в должности либо досрочно в случае отставки, либо стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять конституционные полномочия. Правовые и социальные гарантии Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи установлены ФЗ от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».<sup>98</sup> В соответствии с Законом Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий, пожизненно предоставляется:

---

<sup>98</sup> Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Собрание законодательства РФ. 12.02.2001. № 7. Ст. 617.

- государственная охрана в местах его постоянного или временного пребывания в полном объеме мер;
- право на медицинское обслуживание, которое предоставлялось на день прекращения полномочий;
- неприкосновенность (не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные в период исполнения полномочий, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу);
- неприкосновенность распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку;
- право на ежемесячное пожизненное денежное содержание в размере 75% месячного денежного вознаграждения Президента РФ (выплата денежного содержания приостанавливается в случае замещения им государственной должности, на период замещения данной должности);
- в пользование одна из государственных дач;
- право бесплатно пользоваться залами для официальных лиц и делегаций;
- право на бесплатное пользование на территории РФ правительственной связью и другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти;
- все виды его почтовых и телеграфных отправок обрабатываются и доставляются в разряде правительственных;
- право содержать за счет средств федерального бюджета аппарат помощников.

Президент, прекративший исполнение своих полномочий может быть лишен неприкосновенности в случае возбуждения уголовного дела по факту совершения им тяжкого преступления. Расходы органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, связанные с обеспечением ему социальных гарантий, возмещаются за счет средств федерального бюджета.

## **Тема 18. Федеральное Собрание Российской Федерации**

1. Исторические корни принципа народного представительства.
2. Федеральное Собрание в системе органов государственной власти РФ.
3. Государственная Дума Федерального Собрания РФ: порядок формирования; структура, компетенция.
4. Совет Федерации Федерального Собрания РФ: порядок формирования; структура, компетенция. Парламентский контроль.

5. Акты Федерального Собрания. Федеральный законодательный процесс.

6. Статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации РФ.

7. Порядок и основания роспуска ГД.

Начиная изучать тему, обратитесь к историческим корням народного представительства, которое имеет многовековую историю. Исторически предшественниками парламентов, олицетворяющих идею народного представительства, можно считать представительные учреждения в демократических государствах Древней Греции и в Древнем Риме. С XII в. начали развиваться парламентские учреждения в Англии, а затем и в ряде других европейских стран, где, однако, они сначала были только сословно-представительными учреждениями, выполнявшими функцию ограничения власти монарха (английский парламент, испанские кортесы). Именно в Англии укоренился термин «парламент», который произошел от французского слова «говорить». В современном понимании парламенты стали формироваться в XVII – XIX вв. Именно тогда они были конституционно учреждены и стали избираться на основе всеобщего избирательного права в США и большинстве европейских стран. В России парламент (Государственная Дума) появился намного позже – в 1905 г.

Идея народного представительства, выдвинутая и разработанная выдающимися французскими мыслителями, в разных странах в зависимости от конкретных условий воплотилась в различных конституционно-правовых формах. В Англии, например, был признан принцип верховенства парламента, вследствие чего вся система власти стала называться «парламентским правлением». В США парламентское учреждение (Конгресс) оказалось в равном положении с независимым Президентом и Верховным Судом. Постепенно все страны мира с различными модификациями в основном восприняли одну из этих основных моделей.

Таким образом, в конституционно-правовом отношении положение органа народного представительства всецело *определяется формой правления*. В парламентской республике и парламентарной монархии парламент, олицетворяя верховную власть, формирует и контролирует правительство, а в президентской (полупрезидентской) республике он делит власть с главой государства, который сам формирует и контролирует правительство (это не исключает отдельных контролируемых полномочий парламента). Государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государства, называют *парламентаризмом*. Важнейшими элементами парламентаризма являются разделение властей, законность, представительство.

Рассматривая вопрос о месте Федерального Собрания в системе госорганов РФ, в первую очередь обратите внимание на следующее принципиальное положение: Конституция РФ учреждает ФС как парламент Российской Федерации, т.е. понятия «федеральное собрание» и «парламент» являются синонимами. Как и все парламенты, Федеральное Собрание избирается населением и выполняет законодательные функции. Таким образом, Федеральное Собрание – это самостоятельная федеральная законодательная власть, т.е. это один из органов, осуществляющих государственную власть в РФ (ч. 1 ст. 2).

В системе органов, осуществляющих государственную власть в РФ, Конституция (ч. 1 ст. 11 и гл. 5) закрепляет место Федерального Собрания непосредственно за Президентом. Федеральное Собрание выступает одновременно как представительный и законодательный орган. *Представительным органом* Федеральное Собрание является в силу того, что оно призвано выступать представителем всего народа РФ, всех субъектов РФ. Реализуется представительный характер Федерального Собрания путем формирования его на основе всеобщих свободных выборов.

*Законодательным органом* Федеральное Собрание является в силу того, что Конституция закрепляет право издавать федеральные конституционные законы и федеральные законы – нормативные акты, имеющие верховенство и прямое действие на всей территории РФ, и которые обязаны соблюдать все органы государственной власти, органы местного самоуправления и граждане, только за федеральным парламентом. Никакой иной орган, осуществляющий государственную власть в РФ, не имеет права издавать законы или другие нормативные правовые акты, обладающие юридической силой закона.

Согласно ст. 95 Конституции Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Госдума представляет все население РФ, СФ (верхняя палата) состоит из представителей субъектов Федерации. Палаты работают отдельно и могут собраться только в трех установленных Конституцией случаях: для заслушивания послания Президента, для заслушивания посланий КС РФ, для заслушивания выступлений руководителей иностранных государств. Полномочия Совета Федерации и Государственной Думы разделены, и они не конкурируют между собой. В этих целях Конституция установила перечни вопросов государственной важности, окончательные решения по которым принимаются только Советом Федерации или только Государственной Думой (ст. 102 и 103). Тем самым обеспечивается «система сдержек и противовесов» в деятельности Федерального Собрания.

Конституцией гарантируется самостоятельность каждой из палат в организации собственной деятельности: избрание председателей па-

лат и их заместителей, образование комитетов и комиссий, принятие регламента. Обратите внимание на то, что Конституция не допускает создания каких бы то ни было параллельных Федеральному Собранию структур.

В третьем вопросе изучите порядок выборов депутатов ГД, структуру и компетенцию Государственной Думы. Представительный состав Федерального Собрания обеспечивается через выборы депутатов ГД и представительным характером Совета Федерации. Через выборы реализуется важнейший принцип функционирования ГД – периодическое обновление ее состава. Выборы необходимы также для признания легитимности органа народного представительства, каковым является Государственная дума. Государственная Дума состоит из *450 депутатов и избирается сроком на пять лет* по пропорциональной системе выборов на основе партийных списков. Политические партии участвуют в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе выдвигают федеральные списки кандидатов, в соответствии с Федеральными законами «О выборах депутатов ГД ФС РФ» и «О политических партиях».<sup>99</sup>

Политическая партия вправе выдвинуть один список кандидатов. Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием на съезде политической партии. Политическая партия вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами политических партий. Указанные лица могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. Политическая партия не вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, являющихся членами иных политических партий. Общее число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, не может превышать шестьсот человек.

Обратите внимание на следующую важную норму закона. Каждый гражданин РФ, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, вправе обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. В случае поддержки этой кандидатуры не менее чем десятью членами политической партии, которые состоят в данном региональном отделении, она должна быть рассмотрена на конференции (общем собрании) регионального отделения политиче-

---

<sup>99</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.05.2005. № 21. Ст. 1919; Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

ской партии при решении вопросов, связанных с участием политической партии в выборах. Кандидатура, поддержанная конференцией (общим собранием) регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению на съезде политической партии при решении вопроса о выдвижении федерального списка кандидатов наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в федеральный список кандидатов.

Федеральный список кандидатов партии представляется ЦИК РФ не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. Политическая партия обязана собрать не менее 120 тыс. подписей избирателей в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов. ЦИК проверяет соблюдение требований при выдвижении каждого федерального списка кандидатов. Проверке подлежит не менее 20% подписей избирателей от необходимого для регистрации федерального списка кандидатов количества подписей и соответствующих им сведений об избирателях, внесших свои подписи в подписные листы. Распределение депутатских мандатов происходит в соответствии с правилами, предусмотренными ч. 7 – 9 ст. 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы». В частности, закон устанавливает, что к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил пять и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Таким образом, проходной барьер в ГД для политических партий снижен с прежних 7 до 5%. Это сделано для того, чтобы усилить политическую конкуренцию и дать возможность быть представленными в Госдуме «малым» партиям. В результате в парламенте будет представлен более широкий политический электоральный спектр.<sup>100</sup> Кроме того, в целях более точного соблюдения принципа равного избирательного права, проектом закона о выборах депутатов ГД, внесенным в Госдуму Президентом РФ, предусмотрено разделение федерального избирательного округа (территории РФ) на 225 территориальных единиц с равным числом избирателей. Границы этих территориальных единиц раз в десять лет на основании представленных субъектами РФ сведений о численности избирателей будет определять ЦИК РФ. Федеральные списки кандидатов, выдвигаемых

---

<sup>100</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 19.10.2011 № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи со снижением минимального процента голосов избирателей, необходимого для допуска к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2011. № 43. Ст. 5975.

политическими партиями, должны будут разделяться на региональные группы по упомянутым территориальным единицам. Кроме того, предлагается освободить политические партии от сбора подписей избирателей в поддержку своих кандидатов для участия в думских выборах. Новые избирательные нормы заработают с выборов 2016 г.

Структура и компетенция Госдумы определяются Конституцией РФ (ст. 101), федеральными законами и ее Регламентом.<sup>101</sup> *Регламент – это единый юридический акт, в котором объединены и систематизированы нормы и правила, устанавливающие и конкретизирующие конституционные положения о правовом статусе ГД, порядок ее организации и формы деятельности.* Структура ГД включает в себя председателя палаты и его заместителей, комитеты и комиссии, Совет ГД, аппарат Госдумы, депутатские объединения (фракции и депутатские группы). Руководящий состав ГД формируется выборным порядком. Кандидатуры на пост председателя и его заместителей выдвигают фракции. Решение по кандидатурам принимается в случае, если за одну из предложенных кандидатур проголосовало более половины членов палаты.

Традиционными структурными элементами законодательных органов являются комитеты и комиссии. Основное направление их деятельности – предварительная проработка законопроектов и поправок к ним. Комитеты и комиссии обладают равными правами. Полномочия комитетов носят отраслевой характер, и они являются постоянным органом. Полномочия комиссий находятся в сфере межотраслевой и организационной деятельности. Они могут быть как постоянными, так и временными, специализированными и согласительными. Образуются они в случаях и порядке, установленных Конституцией, федеральными законами и Регламентом палаты. Комитеты и комиссии образуются из числа депутатов ГД. Временные комиссии образуются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок. Могут создаваться и специализированные комиссии для проведения парламентского расследования. Регламент ГД обязывает каждого депутата состоять в одном из комитетов или комиссий. Комитеты и комиссии вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения в Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности у государственных органов, общественных объединений, должностных лиц. В Государственной Думе шестого созыва образовано 29 комитетов.

---

<sup>101</sup> Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 21.12.2011) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 801.

Среди них комитет по конституционному законодательству и государственному строительству, комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, комитет по труду, социальной политике и делам ветеранов, комитет по бюджету и налогам, комитет по вопросам собственности, комитет по безопасности и противодействию коррупции, комитет по образованию и др.

*Совет ГД* формирует проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию, созывает по предложению Президента РФ, по требованию фракции, или по предложению Председателя Госдумы внеочередные заседания палаты и определяет даты их проведения и др. Членами Совета Госдумы с правом решающего голоса являются Председатель Думы, его заместители. Заседание Совета ГД ведет Председатель. В работе Совета могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов или представители комитетов, полномочный представитель Президента РФ в Госдуме, полномочный представитель Правительства РФ в Госдуме, представители субъектов права законодательной инициативы, если на заседании Совета рассматривается вопрос о законопроектах, внесенных данными субъектами права законодательной инициативы. Депутат Государственной Думы также вправе присутствовать на заседании Совета Государственной Думы и вносить предложения по проекту порядка ее работы.

*Аппарат ГД* – это постоянно действующий орган, осуществляющий правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности депутатов и сотрудников Госдумы.

*Депутатские объединения.* Депутатское объединение представляет собой группу депутатов, объединившихся для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой. Депутатские объединения являются неотъемлемым, необходимым и существенным элементом любого парламента. Депутаты, представляющие различные социальные группы, различные партии, отражающие многообразие настроений и мнений народа, объединяются во фракции или группы для того, чтобы вести совместную работу, проводить совместные действия по отстаиванию своих интересов, интересов своих избирателей, партий, движений, предвыборных объединений, региона. К депутатским объединениям относятся *фракции и депутатские группы*. Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Под *депутатской фракцией* понимается депутатское объединение, сформированное на основе политических партий, получивших места в Государственной Думе. В Госдуме шестого созыва, согласно итогам выборов, прошедших 4 декабря 2011 г., существуют четыре

фракции: «Единая Россия» 238 мандатов (52,9%), КПРФ – 92 мандата (20,44%), «Справедливая Россия» – 64 мандата (14,22%), ЛДПР – 56 мандатов (12,44%). Никакие остальные партии, набравшие в совокупности около 8,3% голосов, не набрали по отдельности необходимых 7% голосов избирателей, и в Думе не представлены.

*Под компетенцией (полномочиями)* понимаются официально предоставленные государственному органу или должностному лицу права и обязанности в определенной сфере деятельности. Конституция РФ (ст. 103) определяет полномочия Госдумы и дает право выносить постановления по ним. Полномочия Государственной Думы делятся на три группы.

*Исключительные полномочия:*

- дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства;
- решение вопроса о доверии Правительству;
- назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности.

*Законодательные полномочия:*

- принятие федеральных законов и федеральных конституционных законов.

*Полномочия в сфере обеспечения своей деятельности:*

- избрание из своего состава Председателя и его заместителей;
- образование комитетов и комиссий, проведение парламентских слушаний по вопросам ведения палаты;
- принятие Регламента и постановлений по вопросам внутреннего распорядка и др.

*К полномочиям комитетов* относятся: внесение предложения по формированию программы законопроектной работы Госдумы, осуществление предварительного рассмотрения законопроектов и их подготовка к рассмотрению, подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Думы, подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд РФ и др.

В четвертом вопросе рассмотрим порядок формирования Совета Федерации, его структуру и компетенцию. Конституция РФ устанавливает, что в Совет Федерации Федерального Собрания входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представитель-

ного и исполнительного органов государственной власти (ч. 2 ст. 95). В соответствии с этим верхняя палата состоит из 166 представителей 83 субъектов РФ. Порядок формирования Совета Федерации установлен ФЗ от 05.08.2000 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».<sup>102</sup> Членом Совета Федерации согласно ст. 1 закона может быть избран (назначен) гражданин РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Обратите внимание на внесенные в октябре 2011 г. изменения в закон о формировании Совета Федерации. Эти поправки направлены на расширение круга лиц, которые могут быть избраны (назначены) членами Совета Федерации. Ранее членом Совета Федерации мог быть гражданин РФ, являвшийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта. Поэтому для того, чтобы стать сенатором, кандидаты сначала должны были участвовать в региональных и муниципальных выборах. Теперь процедуру выборов проходить не надо. В соответствии с новыми правилами теперь кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совет Федерации может быть также и депутат ГД, но только от того региона, от которого он был избран в Госдуму. При этом избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан сложить депутатские полномочия. Таким образом, теперь региональные парламенты и главы регионов могут выдвигать своих представителей в Верхнюю палату парламента из числа депутатов Госдумы.<sup>103</sup> Второе изменение устанавливает, что кандидатом на назначение в Совет Федерации может быть и действующий сенатор.<sup>104</sup> Теперь в случае досрочного прекращения полномочий органа госвласти субъекта РФ полномочия действующего члена Совета Федерации –

---

<sup>102</sup>Федеральный закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ (ред. от 17.10.2011) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3336.

<sup>103</sup>Федеральный закон от 05.10.2011 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.10.2011. № 41 (ч. 1). Ст. 5629.

<sup>104</sup>Федеральный закон от 17.10.2011 № 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2011. № 43. Ст. 5961.

представителя от этого органа смогут быть продлены решением законодательного (представительного) органа госвласти субъекта РФ нового созыва или решением нового высшего должностного лица субъекта Федерации. Таким образом, разрешается переназначение сенаторов без их участия в выборах. В настоящее время верхняя палата парламента формируется по принципу, что туда могут попасть те, кто был избран в регионе.

Структура Совета Федерации закреплена в ст. 10 Конституции, которая определяет его структурные элементы (должностные лица, органы и др.). Более детально вопрос о структуре раскрыт в Регламенте Совета Федерации.<sup>105</sup> К ним Конституция относит Председателя СФ, его заместителей, которые избираются из числа членов СФ, комитеты и комиссии. Деятельность должностных лиц носит в основном организационный характер – председательствование на заседаниях и организация внутреннего распорядка работы. Регламент СФ устанавливает и другие полномочия данных должностных лиц. Ознакомьтесь с ними. Комитеты являются постоянно действующими органами, комиссии могут быть и временными. Основная направленность деятельности комитетов и комиссий – предварительная проработка вопросов, составляющих компетенцию СФ. Это разработка законопроектов и поправок к ним, предварительное рассмотрение законопроектов и др. Совет палаты как коллегиальный орган выполняет функцию предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты. В состав Совета верхней палаты входят Председатель Совета Федерации, его заместители, председатели комитетов и комиссий. Возглавляет Совет Федерации Председатель, который избирается из числа членов Совета Федерации тайным голосованием.

Статья 102 Конституции РФ определяют компетенцию (полномочия) Совета Федерации Федерального Собрания. Отметим, что полномочия, предусмотренные Конституцией, осуществляются СФ обособленно от ГД, согласие которой при их решении не требуется в принципе. По содержанию полномочия Совета Федерации можно разделить на три группы: представительские, законодательные и контрольные. Рассмотрим их подробнее. *Представительские полномочия* СФ определяются представительной природой верхней палаты. Совет Федерации выступает органом территориального представительства субъектов Федерации. Особенностью полномочий этой группы является то, что они только названы Конституцией. Их детальное регулирование осуществляется регламентными нормами или положениями различных

---

<sup>105</sup>Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 27.12.2011) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2002. № 7. Ст. 635.

федеральных законодательных актов. К представительским полномочиям относятся следующие.

1. *Утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации.* Соответствующая процедура может быть запущена в действие при условии поступления в Совет Федерации трех основных документов: соглашения об изменении границ, утвержденного законодательными органами государственной власти каждого из субъектов, границы которых изменятся; обоснования указанного соглашения, также согласованного субъектами; карты местности. Решение об утверждении изменения границ между субъектами принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением верхней палаты.

2. *Утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения.* Возможность введения военного положения и чрезвычайного положения предусмотрена ч. 2 ст. 87, ст. 56, 88 Конституции, и регулируется соответствующими законами.<sup>106</sup> Указанные конституционные нормы возлагают на главу государства обязанность уведомить Совет Федерации и Государственную Думу об этом.

3. *Решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.* Он может возникнуть в связи с отражением агрессии против РФ, с выполнением миротворческих задач. Решение о направлении за пределы территории России воинских формирований Вооруженных Сил для участия в миротворческой деятельности принимается главой государства на основании постановления Совета Федерации.<sup>107</sup> Одобрение СФ требуется также в случае предоставления Россией воинских формирований для участия в международных принудительных действиях с использованием Вооруженных сил.

4. *Назначение выборов Президента России.* Основанием рассмотрения этого вопроса являются истечение срока пребывания Президента в должности, а также досрочное прекращение им своих полномочий по требованиям, изложенным в ч. 2 ст. 92 Конституции. Вне зависимости от оснований верхняя палата принимает постановление о назначении выборов большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации.

---

<sup>106</sup> См.: Федеральный конституционный закон «О военном положении»; Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении».

<sup>107</sup> Федеральный закон от 23.06.1995 № 93-ФЗ (ред. от 07.02.2011) «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» // Собрание законодательства РФ. 26.06.1995. № 26. Ст. 2401.

5. *Отрешения Президента России от должности.* Это полномочие отражает природу Совета Федерации как органа регионального представительства, палаты, объединяющей федеральные и региональные интересы. Возможность появления такого решения допустима только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключениями Верховного Суда и Конституционного Суда.

6. *Назначение на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов* – прерогатива СФ, получившая отражение в п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции. Именно верхняя палата парламента формирует высшее звено всей судебной системы страны. Кандидатуры на судейские должности представляются Совету Федерации Президентом. Вопрос о назначении рассматривается в срок не позднее 14 дней с момента получения представления главы государства (для судей Конституционного Суда). Соответствующий комитет готовит заключение по каждой кандидатуре. Обсуждение кандидатур завершается процедурой тайного голосования. Назначенным на должность считается лицо, получившее большинство голосов от общего числа членов СФ. Если представленная кандидатура не набирает установленного числа голосов, она отклоняется, а Президент в течение тридцати дней вносит новую кандидатуру.

7. *Назначение на должность и освобождение от нее Генерального прокурора Российской Федерации, а также его заместителей.* Процедура их назначения очень сходна с порядком назначения судей вышеуказанных судов.

8. *Назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.* Предложения по кандидатурам на названные должности формируются комитетами и комиссиями СФ. Комиссия по взаимодействию со Счетной палатой дает заключение по каждой кандидатуре, формирует список кандидатур и представляет его на заседание Совета Федерации. Обсуждение ведется по каждой кандидатуре. Кандидат считается назначенным, если в его поддержку высказалось большинство от общего числа членов Совета Федерации. Не набравшие требуемого количества голосов кандидатуры отклоняются.

*Законодательные полномочия.* Совет Федерации – верхняя палата Федерального Собрания РФ, поэтому осуществление законодательных полномочий его главная функция. Совет Федерации, так же как и ГД занимает в законодательном процессе самостоятельное место. Выделим составляющие элементы законодательных полномочий.

1. *Верхняя палата парламента выступает субъектом права законодательной инициативы в порядке ст. 104, 134 Основного закона.* Право законодательной инициативы реализуется в форме внесения в Госдуму проектов законов РФ о поправках к Конституции, проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов. Законодательная инициатива может быть реализована комитетом, комиссией или членом Совета Федерации.

2. *Рассмотрение федеральных конституционных законов и федеральных законов, соответственно одобренных или принятых Государственной Думой.* Общие установления, касающиеся порядка рассмотрения, определены ч. 3, 4 ст. 105 Конституции. Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые ГД федеральные законы по вопросам: федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира. По результатам обсуждения Совет Федерации принимает одно из следующих решений: одобрить принятый Государственной Думой федеральный закон или отклонить его. Федеральный закон считается одобренным, если за это проголосовало более половины от общего числа членов СФ, а федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов. Кроме того, федеральный закон, не подлежащий обязательному рассмотрению, считается одобренным, если в течение четырнадцати дней СФ его не рассмотрел. В случае отклонения федерального закона СФ палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой и Советом Федерации. В течение пяти дней СФ направляет принятый закон для подписания и обнародования Президенту.

3. *Участие в законодательной процедуре повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного главой государства и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции согласно ч. 3 ст. 107 Основного закона.*

4. *Принятие федеральных конституционных законов.* Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией России. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации.

5. *Участие в рассмотрении и принятии закона Российской Федерации о поправке к Конституции России (ст. 108, 136).* Закон считает-

ся принятым, если за его одобрение проголосовало не менее трех четвертей от общего числа членов Совета Федерации.<sup>108</sup>

Таким образом, Совет Федерации принимает участие в законодательном процессе на большинстве стадий. Роль верхней палаты в осуществлении законодательных полномочий нельзя сводить к формуле «Государственная Дума законы принимает, а Совет Федерации их одобряет». На деле участие верхней палаты парламента достаточно весомое.

Целесообразно рассмотреть отдельно вопрос о парламентском контроле, который занимает важное место в деятельности парламента. В целом парламентский контроль – это конституционная возможность Федерального Собрания осуществлять контроль за деятельностью Правительства РФ. В научной литературе парламентский контроль определяется как *система норм, регулирующих установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основном деятельности органов исполнительной власти, направленный на ее оценку с возможным применением санкций (вотум недоверия, резолюция порицания, импичмент и т.п.)*.<sup>109</sup> Таким образом, парламент РФ в пределах своих полномочий и присущими ему формами осуществляет функцию парламентского контроля в области государственного строительства, деятельности других органов, исполнения бюджета и т.д. К числу контрольных полномочий палат Федерального Собрания относятся отрешение Президента РФ от должности, решение вопроса о доверии правительству и т.п. Одним из инструментов парламентского контроля являются парламентские слушания. Предметом парламентских слушаний становятся законопроекты, требующие публичного обсуждения, важнейшие вопросы внутренней и внешней политики. Например, парламентские слушания по проблемам развития судостроения и водного транспорта в России (октябрь 2004 г.). Цель – привлечение внимание к отраслевой проблеме. В декабре 2005 г. состоялись слушания по проблеме энергетической стратегии России, в феврале 2011 г. – парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение и развитие института парламентского контроля в сфере противодействия коррупции. Российский и зарубежный опыт» и другие. По результатам парламентских слушаний могут быть приняты мотивированное заключение по обсуждаемому вопросу, рекомендации и иные документы.

---

<sup>108</sup> Федеральный закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.03.1998. № 10. Ст. 1146.

<sup>109</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 2. М.: Юрист, 2007; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 2008.

Еще одной формой осуществления парламентского контроля являются парламентские расследования. *Парламентское расследование – высшая форма (средство) парламентского контроля, главным образом, за деятельностью исполнительной власти.* Институт парламентского расследования в России получил развитие сравнительно недавно. Хотя идея проведения парламентских расследований зародилась еще во времена перестройки. В 1989 г. были созданы две парламентские комиссии. Первая во главе с А. Собчаком расследовала события 8 апреля 1989 г. в Тбилиси, когда была разогнана демонстрация за выход Грузии из состава СССР. Вторая – под председательством А. Яковлева – занялась поисками секретного протокола к пакту Риббентропа–Молотова. В январе 1994 г. депутаты ГД образовали комиссию по событиям 1993 г. Были и другие парламентские расследования, но практически все не имели каких-либо последствий из-за того, что подобные мероприятия не были закреплены законодательно. Только с принятием в декабре 2005 г. закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» право российского парламента на проведение расследований получило законодательное закрепление.<sup>110</sup> В соответствии со ст. 1 закона им регулируются общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания РФ деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, а именно: фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина; обстоятельств, связанных с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера; обстоятельств, связанных с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом парламентскому расследованию не подлежат: деятельность Президента Российской Федерации; деятельность суда по осуществлению правосудия; деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, осуществляемая ими в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством. Предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления. Вину лица, совершившего преступление, может установить в соответствии с действующим Российским законодательством, только в соответствии с подведомственностью и подсудностью дел, суд и только суд. Парламентское расследование не заменяет расследования уголовных преступлений, подлежащих расследованию правоохрнительными органами Российской Федерации в соот-

---

<sup>110</sup> Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.13.2006. № 1. Ст. 7.

ветствии с нормами УПК РФ. В законе специально отмечается, что парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство. Традиционной формой контроля за деятельностью высших органов исполнительной власти является *депутатский запрос*. Под запросом обычно понимают обращение по значимым проблемам к государственным органам с целью получения обстоятельных разъяснений, а также для того, чтобы компетентные органы приняли соответствующие меры. Статья 13 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет право отдельных депутатов и групп депутатов каждой из палат Федерального Собрания обращаться с запросом к Правительству РФ, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка России, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов.

Специфическими формами контроля являются *доверие Правительству РФ, отрешение президента от должности, бюджетный контроль*. Конституция РФ устанавливает право ГД по постановке вопроса о досрочном прекращении полномочий Правительства (ч. 1 ст. 103), т.е. парламентский контроль в данном случае доводится до постановки вопроса о санкциях. ГД может инициировать процесс прекращения полномочий Правительства путем отказа правительству в доверии или выражения недоверия. Порядок рассмотрения вопроса о доверии Правительству регулируется Регламентом ГД.

Государственная Дума вправе инициировать дело об отрешении Президента РФ от должности. Предложение должно содержать конкретные указания на признаки преступления, вменяемого в вину Президенту, и обоснование его причастности к этому преступлению.

Конституция РФ возлагает на Правительство России обязанность представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета (ч. 1 ст. 114). Одним из важнейших государственных органов, образуемых Федеральным Собранием специально для контроля за расходованием средств из федерального бюджета, является Счетная палата (ч. 5 ст. 101). Регулирует ее деятельность закон «О счетной палате Российской Федерации».<sup>111</sup> Счетная палата осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета (в том числе и по запросам, поступающим из Совета Федерации и Государственной Думы). Счетная палата дает также общую оценку исполнения федерального бюджета, принимает и издает представления и предписания. По ре-

---

<sup>111</sup> Федеральный закон от 11.01.1995 № 4-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 16.01.1995. № 3. Ст. 167.

результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам государственной власти РФ, руководителям проверяемых предприятий, учреждений и организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений.

Контрольная деятельность парламента осуществляется также в ходе разработки и принятия законов, когда депутаты, комитеты, комиссии, палаты анализируют ситуации, изучают проблемы, дают оценку работе тех или иных государственных учреждений.

Контрольная деятельность российского парламента охватывает определенные сферы полномочий Президента: Совет Федерации утверждает его указы о введении военного или чрезвычайного положения. В сфере внешней политики палаты Федерального Собрания рассматривают и принимают законы о ратификации международных договоров РФ.

Для того чтобы составить целостное представление о законодательном процессе в Федеральном Собрании, прежде всего, необходимо четко представлять какие виды актов принимаются и одобряются его палатами. *Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации – это решения, принимаемые палатами Федерального Собрания – Государственной Думой и Советом Федерации по вопросам их ведения.* Согласно ст. 102 и 103 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума, осуществляя свои полномочия, принимают решения в форме постановлений. Постановлением палаты оформляется и принимаемый палатой закон. Законы являются основными актами Федерального Собрания. Закон характеризуется рядом черт: принимается только палатами ФС; содержит правовые нормы и поэтому является нормативным правовым актом; обязателен для исполнения всеми государственными органами, действующими на территории РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами РФ; имеет прямое действие на всей территории РФ; является юридической базой деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан и обладает высшей юридической силой по сравнению с любыми актами всех государственных органов, кроме Конституции РФ, которой он не может противоречить. Существует три вида законов РФ: *федеральные конституционные законы, федеральные законы (обычные законы), и законы о поправках к Конституции РФ.* Конституционными законами называются те, принятие которых предусмотрено Конституцией РФ по определенным вопросам, они детализируют конституционные положения (например, о референдуме, о Правительстве РФ, о Конституционном Суде РФ и др.). В отношении Конституционных законов действуют правила, предусмотренные в ст. 108 Конституции РФ. Они принимаются большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа

членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Обычные федеральные законы принимаются в порядке, предусмотренном ст. 105 – 107 Конституции РФ по широкому кругу вопросов.

Порядок принятия законов о конституционных поправках регулируется ст. 136, кроме поправок к ст. 65 Конституции РФ, а также ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».<sup>112</sup> Они принимаются (только к гл. 3 – 8) по процедуре конституционных законов, но затем подлежат одобрению органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. В соответствии с данными положениями определяется иерархия федеральных законов. Закон о конституционных поправках имеет ту же юридическую силу, что и сама Конституция. Федеральный конституционный закон не может противоречить Конституции РФ, но стоит выше федерального обычного закона, так как последний не может ему противоречить (ч. 3 ст. 76). Таким образом, все три вида законов принимаются по разным процедурам, которые объединяются термином «законодательный процесс».

Еще одним видом актов, принимаемых палатами Федерального Собрания, являются постановления. СФ и ГД принимают постановления по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией РФ. Постановлениями СФ оформляются также принятие Регламента, изменения и дополнения к нему, результаты голосования об избрании Председателя Совета Федерации и его заместителей, решение Совета Федерации об освобождении от занимаемой должности Председателя Совета Федерации и его заместителей, результаты тайного голосования, решения по другим вопросам организации внутренней деятельности Совета Федерации. В соответствии со ст. 103, 125 и 134 Конституции РФ ГД принимает постановления о даче согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, о доверии Правительству РФ, о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ, о выдвижении обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности, о запросе в Конституционный Суд Российской Федерации и по другим вопросам своей компетенции. Государственная Дума и Совет Федерации вправе принимать заявления и обращения.

*Законодательный процесс в РФ представляет собой совокупность действий, посредством которых осуществляется законода-*

---

<sup>112</sup> Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 21.10.2011) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства РФ. 20.06.1994. № 8. Ст. 801.

*тельная деятельность Федерального Собрания.* Законодательный процесс состоит из нескольких стадий. Рассмотрим их более подробно. Первая стадия – *внесение законопроекта (законодательная инициатива).* Законодательная инициатива – это конституционная возможность вносить в Госдуму проекты федеральных законов, конституционных и просто законов, а также проекты законов о внесении изменений и дополнений в действующее законодательство, о признании определенных законов недействующими, утратившими силу. Это в свою очередь порождает обязанность нижней палаты рассмотреть данный законопроект, но не обязательно принять его. Часть 1 статьи 104 Конституции определяет круг субъектов, наделенных конституционным правом законодательной инициативы. Обратите внимание, что объем этого права различен. В полном объеме правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Госдумы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ. Это означает, что данные субъекты вправе вносить законопроекты по любому вопросу по предметам ведения РФ или совместного ведения РФ и ее субъектов. Право же законодательной инициативы высших судебных органов – Конституционного Суда, Верховного и Высшего Арбитражного Суда ограничено «вопросами их ведения». Данные государственные органы, должностные лица, члены представительных органов именуется *субъектами права законодательной инициативы.*

Вторая стадия законодательного процесса – *предварительное рассмотрение законопроекта.* Законопроект – текст будущего закона со всеми необходимыми элементами (пояснительная записка к законопроекту, перечень законов, подлежащих отмене или изменению в связи с принятием законопроекта, финансово-экономическое обоснование и т.п.) вносится в Госдуму – единственный орган государственной власти, уполномоченный Конституцией на принятие федеральных законов. При этом определенные виды законопроектов, касающиеся финансов государства, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ: о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и иные законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Поступивший законопроект направляется в соответствующий комитет по предметам его ведения для определения его соответствия требованиям Конституции РФ. Одновременно он рассылается Президенту РФ, Совету Федерации, депутатам Госдумы, Правительству РФ для подготовки отзывов, предложений и замечаний. В течение 14 дней комитет обязан рассмотреть законопроект и направить его в Совет ГД для внесения на рассмотрение Государственной Думой.

Третья стадия – *рассмотрение законопроектов в Государственной Думе*. Это рассмотрение осуществляется, как правило, в трех чтениях. *Первое чтение* законопроекта заключается в обсуждении концепции будущего закона, дается оценка соответствия его основных положений Конституции РФ, его актуальности и практической необходимости. В результате первоначального рассмотрения законопроекта ГД может вынести одно из следующих решений: принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок; отклонить законопроект; принять закон.<sup>113</sup> *Второе чтение* законопроекта предполагает обсуждение поправок, поступивших от субъектов права законодательной инициативы на законопроект. В результате обсуждения во втором чтении Госдума может принять одно из решений: возвратить законопроект на доработку в ответственный комитет; принять законопроект во втором чтении; отклонить законопроект и снять его с рассмотрения; вернуть законопроект к процедуре первого чтения; принять федеральный закон в целом во втором чтении. Законопроект, принятый во втором чтении, направляется в ответственный комитет для устранения противоречий и редакционной правки.

Третье чтение законопроекта – *это заключительное обсуждение в ГД законопроекта без права внесения в него поправок и рассмотрения в целом*. По его результатам ГД обязана либо принять законопроект в виде окончательной редакции федерального закона и направить на одобрение в Совет Федерации, либо полностью отклонить законопроект и прекратить его рассмотрение.

Четвертая стадия – *принятие закона*. Федеральные законы принимаются ГД большинством голосов от общего числа ее депутатов; при голосовании по проектам федеральных конституционных законов требуется не менее двух третей голосов от общего числа Депутатов Государственной Думы.

Пятая стадия – *рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации*. Принятый ГД закон должен быть в течение 48 часов передан на рассмотрение Совета Федерации, который рассматривает и ставит на голосование поступившие из Думы законы. Обязательному рассмотрению в СФ подлежат федеральные законы по вопросам федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров РФ, статуса и защиты государственной границы РФ, войны и мира (ст. 106 Конституции РФ). Однако если в течение 14 дней федеральный закон, принятый ГД, не

---

<sup>113</sup> Закон может быть принят в первом же чтении только в случае, если за его принятие проголосовало большинство общего числа депутатов Государственной Думы.

был рассмотрен Советом Федерации, то он также считается одобренным этой палатой. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты. Закон может быть и отклонен. В этом случае может возникнуть дополнительная (особая) стадия законотворческого процесса – *преодоление разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой РФ* в связи с отклонением принятого Государственной Думой закона. Для этого создается согласительная комиссия для преодоления возникших разногласий. Подчеркните, что эта стадия не всегда присутствует в законотворческом процессе, а только в случае возникновения разногласий по содержанию текста проекта закона. Государственная Дума может преодолеть вето Совета Федерации, повторно проголосовав за закон. Для этого требуется квалифицированное большинство – не менее 2/3 от общего числа депутатов ГД.

Шестая стадия (завершающая) – *подписание Президентом РФ и обнародование закона*. Принятый федеральный закон направляется Президенту для подписания и обнародования. В течение 14 дней Президент РФ должен принять решение и выбрать один из двух возможных вариантов своих действий в его отношении. Во-первых, в течение этого срока глава государства может подписать федеральный закон и обнародовать его, после чего он в установленном порядке вступает в силу. Во-вторых, Президент РФ в этот же срок может применить свое конституционное право вето и отклонить федеральный закон, не подписав его. Отказ главы государства санкционировать закон лишь приостанавливает вступление его в силу. Парламенту в последнем случае предоставляется право принять этот закон в новой редакции с учетом предложений Президента или вторичным голосованием прежней редакции, т.е. преодолеть вето. Для преодоления отлагательного вето Президента закон при повторном голосовании должен получить 2/3 голосов депутатов Госдумы и членов СФ. В этом случае Президент обязан в течение семи дней подписать и обнародовать закон. Датой принятия федерального закона считается день принятия его ГД и в окончательной редакции. Датой принятия ФКЗ считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания. В течение семи дней после подписания Президентом РФ закон должен быть опубликован в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации» (промульгация закона).<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Эти издания являются официальными периодическими изданиями, в которых публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации. См.: Указ Президента РФ от 05.04.1994 № 662 (ред. от 17.11.2011) «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 11.04.1994. № 15. Ст. 1173.

Он вступает в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней после опубликования.

Рассматривая вопрос о статусе депутата ГД и члена Совета Федерации, вначале необходимо понять юридический смысл термина «правовой статус». *Правовой статус парламентария можно определить как совокупность (систему) нормативно закрепленных и тесно взаимосвязанных полномочий, обязанностей и ответственности в области профессиональной деятельности депутата, обеспеченных соответствующими гарантиями.* Правовой статус парламентария – это один из видов специальных статусов, которыми наделяются лишь определенные категории граждан ввиду особенности их положения и рода деятельности. Специальные статусы имеют свою специфику: дополнительные права, обязанности, привилегии, предусмотренные текущим законодательством, что выделяет депутатов ГД и членов СФ среди других государственных служащих и граждан РФ. Наделение их специальным статусом вызвано необходимостью создания парламентариям надлежащих условий деятельности и защиты от незаконных или необоснованных мер принуждения, ограничивающих или лишающих их возможности свободно выполнять возложенные на них обязанности. Правовой статус является фундаментальным условием существования и функционирования законодательной ветви власти, представляя собой правовую основу для реализации своих профессиональных прямых прав и обязанностей. Правовой статус парламентариев регулируется Конституцией РФ (ст. 98) и федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».<sup>115</sup> Составными элементами правового статуса парламентария являются: права и обязанности, которые являются его дополнительными правами и обязанностями, помимо конституционных прав и свобод человека и гражданина; гарантии его деятельности. Нельзя забывать о том, что характер и содержание дополнительных прав и обязанностей обусловлены исключительно принадлежностью тех или иных лиц к высшему законодательному и представительному органу страны – Федеральному собранию. Полномочия этих лиц, так же как и их обязанности, имеют временный характер и прекращаются одновременно с прекращением их парламентской деятельности. Рассмотрим оба элемента подробнее, опираясь на Конституцию и Федеральный закон.

---

<sup>115</sup> Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.05.1994. № 2. Ст. 74.

Закон предусматривает следующие основные парламентские права:

- на внесение законопроектов в Государственную Думу;
- на участие в заседании соответствующей палаты, комитета, комиссии палаты, согласительной или специальной комиссий;
- на парламентский и депутатский запрос;
- на обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты;
- получение и распространение материалов и документов;
- участие в парламентских слушаниях;
- внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);
- обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан;
- предлагать кандидатов на должности, избрание на которые осуществляется Государственной Думой.

Закон устанавливает одновременно и основные обязанности депутата ГД и члена СФ:

- соблюдать этические нормы, правила, утвержденные ГД,<sup>116</sup>
- представлять декларацию о доходах и об имуществе,<sup>117</sup>
- обязательная работа с избирателями: рассмотрения обращений, жалоб и заявлений избирателей, проведения личного приема и встреч с гражданами;
- посещение и участие в ее заседаниях, с целью совместной деятельности и выражения единой позиции, выработке единой программы по вопросам, рассматриваемым ГД.

Часть 3 статьи 97 Конституции Российской Федерации и ч. 2 ст. 6 закона «О статусе» определяют, что члены СФ, депутаты ГД осуществляют свои полномочия на профессиональной постоянной основе. Данная норма является характерной для всех демократических государств, поскольку парламентская деятельность считается профессиональным занятием. В силу этого она считается единственным законным занятием парламентария, что предполагает несовместимость ни с какой государственной или иной должностью. Поэтому член СФ, депутат ГД не вправе заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельностью; находиться на государственной или муниципальной службе; состоять членом органа управления хозяйственно-

---

<sup>116</sup> См.: ст. 45 Регламента Государственной Думы.

<sup>117</sup> См.: ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции».

го общества или иной коммерческой организации, входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, так же замещать иную государственную должность РФ, государственную должность субъекта РФ. Подобные ограничения введены для того, чтобы не допустить зависимости парламентариев от каких-либо государственных органов власти или частных интересов других лиц. С этим связан и запрет членам СФ и депутатам ГД получать в связи с осуществлением своих полномочий вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные ими в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются соответственно в Совет Федерации или Госдуму. Запрещается также выезжать за пределы территории РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

Недопустимость службы депутата в органах или аппарате исполнительной и судебной властей объясняется тем, что депутат должен быть свободен от влияния других государственных органов, учреждений, прежде всего исполнительной власти. Таким образом, запрет парламентариям находиться на госслужбе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью дает возможность сосредоточиться исключительно на работе, выполнении полномочий депутата ГД или члена СФ.

Что касается второго элемента правового статуса, то отметим, что *гарантии парламентария – это средства и механизмы, обеспечивающие эффективное и беспрепятственное осуществление парламентских полномочий, а также обязанность государственных органов и должностных лиц создавать условия, обеспечивающие деятельность парламентария*. В содержание гарантий входят следующие основные компоненты: парламентский иммунитет и парламентский индемнитет. *Иммунитет* включает в себя неприкосновенность личности парламентария и неотвечественность. *Индемнитет* – это совокупность социальных гарантий, предусматривающая получение материального вознаграждения за труд, компенсацию расходов, связанных с осуществляемыми полномочиями и обеспечивающих независимость парламентария.

Рассмотрим в отдельности каждое из этих понятий. Неприкосновенность депутата ГД, члена СФ – это особый правовой статус, дающий право на парламентский иммунитет от юрисдикции: невозможность в течение всего срока полномочий быть привлеченным к уголовной или налагаемой в судебном порядке административной ответственности, неприменение таких мер процессуального принуждения, как задержание, арест, допрос. Исключение составляют случаи задержания на месте преступления. Помимо этого, российские парламента-

рии не могут подвергнуться личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей (например, случаи досмотра вещей авиапассажиров).

Помимо личной неприкосновенности парламентский иммунитет включает в себя также другие элементы: неприкосновенность занимаемых ими жилых, служебных помещений, багажа, личных и служебных транспортных средств, их переписки. Кроме того, недопустимость принуждения члена СФ и депутата ГД к даче свидетельских показаний по гражданскому или по уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с осуществлением своих полномочий.

Неприкосновенность парламентария это не освобождение его от юридической ответственности, а особый порядок их привлечения к уголовной и административной ответственности с целью оградить их от необоснованного преследования, ограничения или ущемления его прав. Решение о возбуждении уголовного дела принимается не в общем порядке, а с соблюдением определенной процедуры, исключающей возможность незаконного привлечения лица к уголовной ответственности с целью оказания на него давления при исполнении им своих парламентских полномочий. Член СФ, депутат ГД, задержанные по подозрению в совершении преступления, за исключением случаев задержания на месте преступления, должны быть освобождены немедленно после установления их личности. Для привлечения депутата ГД, члена СФ к уголовной ответственности либо применения иных принудительных мер требуется лишение его неприкосновенности. По представлению Генерального прокурора РФ этот вопрос решается соответствующей палатой Федерального Собрания. Отказ соответствующей палаты дать согласие на лишение неприкосновенности парламентария является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу и по делу об административном правонарушении. Таким образом, парламент является верховным судом в отношении парламентариев.

Неприкосновенность распространяется на весь срок парламентских полномочий и заканчивается с завершением срока его пребывания в ГД или СФ. В случае если депутат ГД или член СФ был задержан на месте преступления, то, согласно ст. 98 Конституции РФ, такого разрешения не требуется. Отметим еще одно важное обстоятельство: все вышеперечисленные привилегии распространяются лишь на действия по осуществлению парламентариями их деятельности в качестве депутата ГД или члена СФ. Если правонарушение совершено не в связи с осуществлением его депутатской деятельности, то он не освобождается от ответственности за совершенное. В данном случае нет необходимости запрашивать согласия палаты на привлечение его к ответственности и проведение следственных дел, но по совершению

дознания, предварительного следствия или производства по административному нарушению для передачи дела в суд необходимо согласие соответствующей палаты депутатов. Таким образом, иммунитет распространяется на строго определенные категории лиц и только при исполнении ими своих обязанностей, что с одной стороны не нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом, с другой – препятствует возможности уклониться от ответственности данного лица, виновного в совершении правонарушения.

Парламентарий может отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших им известными в связи с выполнением ими своих обязанностей (свидетельский иммунитет). В случае признания судом виновности члена Совета Федерации или депутата Государственной думы в совершении преступления у него досрочно прекращаются парламентские полномочия. Юридическим основанием для их досрочного прекращения является вступивший в законную силу обвинительный судебный приговор. Другими основаниями для досрочного прекращения полномочий парламентария являются: смерть; признание его недееспособным по решению суда; признание в судебном порядке безвестно отсутствующим; утрата российского гражданства; письменное заявление депутата о сложении своих полномочий; поступление на государственную службу; вхождение в руководящие органы коммерческих организаций и др.

*Неответственность парламентария* является элементом неприкосновенности и означает, что он не может быть привлечен, в том числе и по истечении срока его полномочий, к административной и уголовной ответственности за все действия, совершенные им при исполнении депутатских обязанностей (речь в парламенте, высказанное мнение, за позицию при голосовании, участие в комиссиях и т.д.). Но это не распространяется на публичные оскорбления или клевету и иные правонарушения.

Таким образом, неприкосновенность парламентария не является личной привилегией, а служит публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности депутата в силу осуществляемых им государственных функций, защищая его от необоснованных репрессий. Тем самым обеспечивается беспрепятственная деятельность парламентария, его независимость и самостоятельность, а также независимость и самостоятельность всего парламента. Институт парламентской неприкосновенности следует рассматривать как важнейшую правовую гарантию, юридическое средство обеспечения деятельности парламентариев.

*Парламентский индемнитет – это закрепленные в законе социальные гарантии, дающие право парламентариям на получение материального вознаграждения за труд, компенсацию расходов, связанных с осуществляемыми полномочиями, т.е. индемнитет означает предоставление депутату материальных возможностей для обеспечения его профессиональной деятельности. Социальные гарантии закреплены в ст. 2 Федерального закона «О статусе». Закон устанавливает, что по объему социальных гарантий депутат ГД и член СФ приравнивается к федеральному министру. Председатель палаты, заместители Председателя палаты – к Председателю Правительства РФ, Заместителю Председателя Правительства РФ соответственно. К социальным гарантиям деятельности парламентариев относятся ежемесячное денежное вознаграждение, денежные поощрения и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск, медицинское, санаторно-курортное обслуживание и их семей, пенсионное обеспечение, обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу, жилищно-бытовое обеспечение не имеющих жилой площади в Москве и иные социальные гарантии, предусмотренные для федеральных министров. В частности, парламентарию и членам его семьи оплачиваются расходы, связанные с переездом в Москву, а также выдается единовременное денежное пособие в размере 1/2 ежемесячного денежного вознаграждения. Ежемесячно парламентарию со дня его избрания возмещаются расходы, связанные с осуществлением профессиональной деятельности, в сумме пяти минимальных размеров оплаты труда. Депутату возмещаются расходы по проживанию в гостинице или найму жилого помещения; предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 48 рабочих дней. Кроме того, депутату выплачивается пособие на лечение в размере его двойного ежемесячного денежного вознаграждения.*

По окончании срока полномочий им предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии – другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с их согласия в другой организации. В случае досрочного роспуска Думы депутаты получают единовременное денежное пособие за весь период, оставшийся до завершения первоначального срока их полномочий, из расчета их ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения ими своих полномочий. В случае смерти парламентария каждому члену его семьи назначается ежемесячное пособие в сумме, равной четырехкратному минимальному размеру пенсии по старости, установленному на день смерти парламентария.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Федеральный закон от 31.07.1998 № 137-ФЗ (ред. от 24.07.2009) «О материальном обеспечении членов семьи умершего члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3815.

Важное значение для обеспечения парламентариям нормальных условий работы имеет установление юридической ответственности за невыполнение положений закона « О статусе», в частности за создание препятствий в осуществлении их деятельности, за нарушение неприкосновенности, за неправомерное воздействие на члена СФ, депутата ГД, членов их семей и других родственников, проявление неуважения к ним (ст. 41 – 43). Эти нормы имеют своей целью предотвращение воспрепятствованию деятельности депутатов, восстановление закрепленных законодательством прав депутата в случае их нарушения.

Иммунитет и индемнитет как специальные гарантии в своей совокупности определяются законодательством как важнейшие элементы статуса парламентариев. Они необходимы для обеспечения свободы деятельности депутатов, которые не должны опасаться, что в силу их политических убеждений против них может быть развернуто уголовное или административное преследование. Цель – найти баланс между необходимостью привлечения депутата к ответственности по делам, не связанным с их депутатской деятельностью, и гарантиями их защиты от преследования по политическим мотивам.

В заключительном вопросе темы рассмотрите порядок и основания роспуска ГД. Вначале необходимо уяснить юридический и политический смысл понятия *«роспуск парламента»*. Под роспуском парламента принято понимать досрочное прекращение его полномочий и назначение новых выборов. Роспуск парламента вытекает из природы разделения властей и выступает одним из важных механизмов в системе сдержек и противовесов властей. Институт роспуска парламента является традиционным для демократических конституций и выступает как противовес неприемлемому для правительства (или главы государства) курсу парламента, как одно из средств разрешения политического (правительственного) кризиса или как следствие недееспособности парламента данного состава. Подобно тому, как парламент вправе отправить правительство в отставку, заменив его новым, глава государства отправляет в отставку данный состав парламента и назначает новые выборы.

В России конституционно-правовой институт роспуска парламента был впервые введен Конституцией 1993 г. Применительно к России термин *«роспуск парламента»* означает *досрочное прекращение полномочий Государственной Думы вопреки ее воли, по решению Президента РФ и по основаниям, предусмотренным в Конституции РФ*, т.е. распускается лишь одна палата парламента, та, которая участвует в формировании Правительства и может вынести ему вотум недоверия – Государственная Дума. Роспуск Думы является крайним средством разрешения кризисных ситуаций в отношениях между законодательной и исполнительной властями. В том случае, если согласительные

процедуры между ветвями власти не привели к разрешению разногласий, Президент РФ вправе использовать свое конституционное право распустить Госдуму. От роспуска Госдумы необходимо отличать истечение срока ее полномочий, так как роспуск Думы означает прекращение деятельности представительного органа государства до окончания его полномочий. Кроме того, роспуск парламента необходимо отличать от самороспуска, который не является принудительной мерой, а осуществляется добровольно по собственному решению органа.

Роспуск ГД – исключительная компетенция Президента РФ, но она не является абсолютной. Президент вправе распустить Госдуму исключительно в случаях, предусмотренных Конституцией (ст. 84). Никаких дополнительных оснований роспуска быть не может. Основания для роспуска ГД изложены в ст. 111 и 117, а условия и порядок роспуска – в ст. 109 Конституции. ГД может быть распущена в трех случаях:

- после трехкратного отклонения представленных ей Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ;
- если Председатель Правительства РФ поставил перед ГД вопрос о доверии Правительству РФ, а она откажет Правительству РФ в доверии;
- если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ. Таким образом, Конституция РФ ограничивает возможность роспуска парламента двумя ситуациями: конфликт между Президентом РФ и ГД при формировании Правительства (ст. 111) и конфликтная кризисная ситуации в отношениях ГД – Правительство (ст. 117). Во втором случае Президент РФ поставлен перед вопросом «кто прав?» и в соответствии с ответом на этот вопрос или отправляет в отставку Правительство, или распускает Госдуму.

Статья 109 ограничивает возможный произвол со стороны Президента установлением предела усмотрения главы государства. Во-первых, Президент назначает дату новых выборов, во-вторых, вновь избранная Госдума должна собраться не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска предыдущей. Это обеспечивает непрерывность функционирования законодательной власти. Неисполнение этой обязанности влечет за собой ответственность Президента. Статья 109 Конституции устанавливает гарантии от произвольного роспуска ГД. Гарантиями служат ряд правил, ограничивающих возможность роспуска ГД. Она не может быть распущена в течение первого года ее деятельности, в случае возбуждения Госдумой процедуры отрешения Президента РФ от должности до принятия соответствующего решения СФ, в период действия на всей территории России военного или чрезвычайного положения, в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента.

## Тема 19. Федеральные органы исполнительной власти

1. Исполнительная власть в системе разделения властей.
2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти.
3. Правительство РФ: понятие, порядок формирования, организация деятельности.
4. Полномочия и акты Правительства РФ.
5. Основания и порядок отставки Правительства РФ.

В первую очередь необходимо уяснить смысл понятия «исполнительная власть». *Исполнительная власть – один из видов самостоятельной и независимой публичной власти в государстве, представляющий собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, тесно взаимодействующая с законодательной и судебной ветвями власти.* В сущности, исполнительная власть представляет собой систему государственных органов, осуществляющих эти полномочия. Принцип разделения властей, закрепленный в Конституции РФ, предполагает специализацию государственных органов по видам государственной деятельности, по их функциональному признаку. Основная функция законодательных органов власти – принятие законов, органы судебной власти осуществляют правосудие. Исполнительная власть по своей природе власть *правоприменительная*, в задачи которой входит практическая реализация Конституции РФ и законов в общегосударственном масштабе (исполнительство). Это означает, что исполнительная власть неразрывно связана с процессом повседневного управления страной. В исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа.<sup>119</sup> Деятельность исполнительной власти многоаспектна, разнопланова и разнообразна, затрагивает чрезвычайно широкий спектр вопросов, касающихся различных сторон жизни общества. Таким образом, *одна из основных функций, имманентно присущих исполнительной власти, – управленческая функция.* В этом ее главное назначение. Она осуществляется путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного, преимущественно административного, права.

Для реализации управленческой функции исполнительная власть наделена соответствующими возможностями. В ее непосредственном распоряжении находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы и материальные ресурсы страны, армия и иные воинские формирования, полиция и др. Исполнительная ветвь власти обладает разветвленной системой государственных органов, от деятельности которых зависит обеспечение безопасности граждан, общества и государства в целом.

---

<sup>119</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007.

Система федеральных органов исполнительной власти – это юридически упорядоченная, внутренне согласованная совокупность различных органов государственного управления, установленных Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами, имеющая специальное назначение и систему взаимоотношений на основе разграничения компетенции между ними для осуществления функций управления. Эта система имеет свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни. Горизонтальный уровень отражает федеративное государственное устройство РФ: деление на федеральные органы исполнительной власти (правительство РФ, федеральные министерства, федеральные агентства) и органы исполнительной власти субъектов РФ. Основной критерий горизонтального деления – разграничение полномочий между РФ и ее субъектами (см. тему 15). Часть 2 статьи 77 Конституции РФ установила, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти.

Вертикальный уровень отражает иерархию соподчиненных органов государственной власти на основе разделения компетенции между ними, в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим. Вертикальная структура не что иное, как определенные уровни исполнительной деятельности, расположенные в порядке установленной субординации.

Следует помнить, что понятие «система федеральных органов исполнительной власти» и «структура федеральных органов исполнительной власти» не являются тождественными. Под *структурой* понимается внутреннее строение системы, ее составляющие элементы, т.е. перечень конкретных федеральных органов исполнительной власти, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается указом Президента РФ. Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в ее целях его реорганизации могут также вноситься указами Президента РФ. За последние два десятилетия система федеральных органов исполнительной власти менялась неоднократно. В марте 2004 г. была проведена административная реформа, в ходе которой была создана трехуровневая система федеральных органов исполнительной власти. В систему федеральных органов исполнительной власти в настоящее время входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

Все эти государственные органы, представляющие собой единую систему, имеют различия по месту, роли, компетенции и по функциональным свойствам в системе госорганов. *Федеральное министерство* – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. *Федеральная служба* – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности (Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба безопасности РФ и др.). *Федеральное агентство* – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору (Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное агентство связи, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии и др.). Федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств.

Кроме того, в систему органов исполнительной власти РФ входят территориальные федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в пределах федерального округа, субъекта РФ (Органы Министерства внутренних дел РФ; Федеральной налоговой службы; Федеральной таможенной службы; Федеральной службы безопасности и др.). Они представляют соответствующие министерства и ведомства РФ в их отношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ и осуществляют управленческую деятельность в рамках установленной компетенции. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12.05.2008 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», но она меняется постоянно: упраздняются старые, создаются новые министерства, службы, агентства.<sup>121</sup>

Обратите внимание на следующую особенность управленческой структуры РФ. Хотя Президент и не является формально главой исполнительной власти, он активно влияет на деятельность исполнительно-распорядительных органов. Так, около четверти федеральных

---

<sup>121</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 (ред. от 17.01.2012) «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 19.05.2008. № 20. Ст. 2290.

органов находятся в непосредственном подчинении Президенту РФ: оборона (главком), безопасность, внутренние дела, иностранные дела, чрезвычайные ситуации и др. В соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 80 – 90) и федеральными законами Президент обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти, которые распространяются на все сферы государственного управления. Руководство деятельностью остальных министерств и соответственно федеральных служб и агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, осуществляет Правительство РФ.

Начиная рассматривать третий вопрос темы, обратитесь к ст. 110 Конституции, которая устанавливает конституционно-правовой статус Правительства РФ как исполнительного органа, возглавляющего всю систему исполнительной власти в РФ. Правительство РФ является высшим исполнительным органом государства, возглавляющим и обеспечивающим согласованную деятельность системы федеральных органов исполнительной власти. Правовую основу деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, административно-правовые акты Правительства.<sup>122</sup> Правительство РФ – это коллегиальный орган, что означает осуществление его полномочий посредством совместной выработки и утверждения решений лицами, входящими в его состав. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Председатель Правительства ведает организацией работы Правительства, представляет Правительство внутри и вне страны, ведет заседания Правительства, подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, назначении и освобождении заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, наложении на них дисциплинарных взысканий (взыскания налагает Президент РФ). Председатель Правительства распределяет обязанности между своими заместителями. Он обязан систематически информировать Президента РФ о работе Правительства.

Заместители Председателя Правительства участвуют в выработке и реализации политики Правительства, подготовке и исполнении его

---

<sup>122</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712; Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 17.11.2011) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.06.2004. № 23. Ст. 2313.

решений, координируют и контролируют работу групп министерств. Федеральные министры участвуют в подготовке решений Правительства, их принятии, исполняют их, руководят соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной думы (ст. 111). Президент РФ вносит кандидатуру Председателя Правительства на рассмотрение ГД для получения согласия. Компетенция Думы в данном вопросе состоит в выражении согласия или несогласия путем голосования при большинстве голосов (не менее 226). После получения согласия Думы Президент РФ назначает Председателя Правительства, который в течение недельного срока представляет ему предложения о структуре Правительства (перечень министерств, ведомств) и кандидатуры конкретных лиц. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства.

Деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с законом «О Правительстве РФ» и Регламентом Правительства РФ. Регламент Правительства представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий основные правила организации высшего федерального органа исполнительной власти по реализации его конституционных полномочий.<sup>123</sup> Основная организационно-правовая форма обсуждения и принятия Правительством решений по наиболее важным вопросам государственной жизни – заседания Правительства РФ. На заседаниях Правительства решаются наиболее важные вопросы государственного управления, хозяйственной и социально-культурной жизни. Исключительно на его заседаниях рассматриваются вопросы подготовки и исполнения федерального бюджета, проекты программ экономического и социального развития, предложения об объеме выпуска государственных ценных бумаг, предложения об установлении и изменении ставок налогообложения, о подписании международных договоров и др. Решения от имени Правительства по некоторым вопросам вправе принимать специализированный орган – президиум Правительства, в который входят Председатель Правительства, его заместители, иногда – некоторые ведущие министры, а также руководитель аппарата Правительства.

Обеспечивает деятельность Правительства и Председателя Правительства Аппарат Правительства РФ. Аппарат Правительства РФ

---

<sup>123</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 17.11.2011) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 07.06.2004. № 23. Ст. 2313.

является государственным органом, работающим под руководством Председателя Правительства, и возглавляется Заместителем Председателя Правительства – Руководителем Аппарата Правительства или федеральным министром. Аппарат Правительства взаимодействует с Администрацией Президента РФ, аппаратами Госдумы и Совета Федерации и обеспечивает совместно с органами исполнительной власти и другими государственными органами реализацию полномочий Правительства, а также организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства, а также поручений Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства.

Вопрос о компетенции является ключевым вопросом юридического статуса органа власти. Именно через компетенцию раскрывается место органа в системе органов государственной власти. Конституционные полномочия центрального органа исполнительной власти определены ст. 114 Конституции РФ и конкретизируются ФКЗ о Правительстве РФ. Правительство является органом государственной власти, осуществляющим общегосударственные функции, т.е. его деятельность охватывает практически все сферы жизни государства, поэтому Правительство обладает очень широким кругом полномочий. Поскольку предметно полномочия Правительства перечислить невозможно, выделим основные, используя Закон о Правительстве РФ, который распределяет их по сферам общественной жизни (ст. 12 – 22), оставляя при этом перечень полномочий открытым. Следует также помнить, что Правительство не устанавливает своими актами основные права и обязанности граждан, основы законности, порядок деятельности судов. Это делает парламент. Главное направление деятельности Правительства в этой сфере – обеспечительное.

*Общие полномочия Правительства РФ.* К общим полномочиям закон относит: реализацию внутренней и внешней политики РФ, регулирование в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализацию права законодательной инициативы. Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции, федеральному конституционному закону и федеральным законам. Правительство осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Специальные полномочия Правительства РФ.

1. *В сфере экономики* главным направлением деятельности Правительства является создание условий для функционирования экономики и ее регулирование. В этих целях Правительство осуществляет

регулирование экономических процессов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, прогнозирует социально-экономическое развитие РФ, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, осуществляет управление федеральной собственностью; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; обеспечивает функционирование оборонного производства и др.

2. *В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики.* Правительство разрабатывает и представляет Госдуме федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение и отчитывается об его исполнении. Правительство обеспечивает также проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и реализует налоговую политику, осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

3. *В социальной сфере.* Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения. В каждой из этих областей действуют федеральные законы, устанавливающие конкретные полномочия Правительства РФ. В частности, Правительство обязано принимать меры по реализации трудовых прав граждан, обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

4. *В сфере науки, культуры, образования.* Основным направлением деятельности Правительства в этой сфере является государственная поддержка. Оно разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, обеспечивает государственную поддержку фундаментальной и прикладной науки, обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

5. *В сфере природопользования и охраны окружающей среды* обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, организует деятельность по охране и рациональ-

ному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы страны, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

6. *В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью* Правительство осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. На правительственном уровне решаются вопросы, связанные с финансированием и укреплением материально-технической базы правоохранительных органов, проводится анализ состояния законности в стране и эффективности борьбы с преступностью, осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

7. *В сфере обороны и государственной безопасности Российской Федерации* основными направлениями деятельности Правительства являются прямое управление и контроль. Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности. Организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил страны; обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих; принимает меры по охране Государственной границы.

8. *В сфере внешней политики и международных отношений* осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики РФ. Обеспечивает представительство России в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ, обеспечивает выполнение обязательств РФ по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивает геополитические интересы РФ, защищает граждан РФ за пределами ее территории; осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

*Иные полномочия Правительства Российской Федерации.* К ним закон относит полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

В четвертом вопросе рассмотрим акты, принимаемые Правительством РФ. Полномочия Правительства реализуются посредством его актов в двух правовых формах – *постановлений и распоряжений* (ст. 115). Постановления и распоряжения Правительства обязательны к

исполнению в РФ. Акты правительства издаются на основе и во исполнение Конституции РФ и законов, не должны противоречить законодательным актам, стоящим выше актов Правительства по иерархии системы законодательства: Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента РФ. Тем самым Конституция устанавливает подзаконный характер актов Правительства. Постановления и распоряжения различаются по кругу решаемых с их помощью вопросов и порядку принятия. *Постановление* – это акт управления нормативно-правового характера, в котором выражается государственная воля, и отражаются основные вопросы компетенции Правительства. Постановления принимаются на его заседаниях в коллегиальном порядке по определенным предметам ведения в сфере экономики, бюджета, финансов, социальной сфере, обеспечения законности, прав и свобод граждан, обеспечения обороны и государственной безопасности России; внешней политики и международных отношений, а также иными полномочиями, осуществляемыми в соответствии с Конституцией РФ. *Распоряжение* имеет ненормативный (индивидуально-правовой) характер, носит оперативный характер и адресовано узкому кругу исполнителей. Содержания распоряжений имеет различный характер. Например, в сфере кадров и трудовых отношений это распоряжения о назначении на должность и освобождении от должности, дисциплинарной ответственности. В хозяйственной сфере – о выделении средств, финансировании программ, приватизации предприятий, создании и ликвидации предприятий и т.д. В организационной сфере – о проведении совещаний, переговоров, конференций, выставок, внесении проектов законов и т.д.

Порядок принятия актов Правительства устанавливается Правительством в соответствии с Конституцией, законами и нормативными указами Президента РФ. Порядок подготовки и рассмотрения проектов актов в Правительстве устанавливается Регламентом Правительства РФ. В соответствии с Регламентом проекты актов вносятся в Правительство только его членами, руководителями иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет президент или Правительство. Постановления и распоряжения подписываются Председателем Правительства. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ. Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их

принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.<sup>124</sup> Акты Правительства могут быть обжалованы в суде. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Постановление Правительства РФ может быть также признано не соответствующим Конституции РФ решением Конституционного суда РФ. Кроме правовых актов Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

В пятом вопросе обсуждению подлежат основания и порядок отставки Правительства РФ. *Отставка Правительства РФ – это предусмотренное Конституцией основание сложения с себя Правительством РФ полномочий.* Следует помнить о двух принципиальных положениях. Первое – отставка Правительства является одной из форм его ответственности, наряду с отменой актов Правительства Президентом РФ и признанием нормативных актов Правительства РФ не соответствующими Конституции РФ. Второе – решение об отставке может принять только Президент РФ.

Вопросы отставки Правительства РФ регулируются ст. 117 Конституции РФ, ст. 35 закона «О Правительстве». Правительство действует в пределах срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 116 Конституции РФ). Решение о сложении правительством своих полномочий оформляется распоряжением правительства в день вступления в должность президента РФ. Этой нормой определяется максимальный период, в течение которого может действовать данный состав Правительства, т.е. срок его функционирования зависит от сроков полномочий Президента. Сложение полномочий обязательно и при избрании на второй срок. Конституция предусматривает и досрочное прекращение полномочий Правительства. Основания досрочной отставки различны и зависят от того, кто явился инициатором отставки:

1) правительство делает заявление об уходе в отставку, т.е. отставка является добровольной, когда большинство членов правительства добровольно решает сложить с себя полномочия. Для такого рода отставки, как правило, служат серьезные причины, например, кризис в экономике. Добровольная отставка не означает автоматического пре-

---

<sup>124</sup> Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 17.11.2011) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

кращения деятельности Правительства, поскольку только Президент может решить вопрос: принять отставку Правительства либо не принять. В случае ухода Правительства в отставку, оно уходит в полном составе, отставка Председателя Правительства влечет за собой отставку всего Правительства в целом;

2) другое основание отставки Правительства исходит от Президента. Причины вынужденной отставки Правительства по решению Президента могут быть весьма разные, но, как правило, это имеет место в случае разногласий между ними. Отставка Правительства по инициативе Президента может быть осуществлена в любое время, не представляя никаких объяснений и независимо от мнения парламента по данному вопросу;

3) основанием отставки Правительства может быть вотум недоверия ему Госдумой. Как правило, вотум недоверия является формой выражения недовольства деятельностью правительства оппозицией и используется ею для прекращения полномочий неугодного Правительства. В соответствии с Регламентом ГД мотивированное предложение о недоверии Правительству может вносить группа депутатов или депутатская фракция численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов (не менее 90 депутатов). Дума рассматривает этот вопрос в недельный срок после его внесения на внеочередном заседании. Постановление ГД о выражении недоверия Правительству принимается большинством голосов от общего числа депутатов. При этом следует учитывать одно важное обстоятельство. Применение Госдумой данной формы воздействия на Правительство сопряжено с серьезными последствиями для самой Думы. Дело в том, что выражение недоверия Правительству не влечет за собой автоматической отставки Правительства. Вопрос об отставке принимает Президент. Он может согласиться с Думой и отправить Правительство в отставку, либо оставить Правительство, не согласившись с мнением Думы. Если же Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, то у главы государства нет альтернативы выбора – либо отставка Правительства, либо роспуск Госдумы с назначением новых выборов. Дума же должна принять решение, либо идти до конца и в итоге оказаться под угрозой роспуска, либо отказаться от своего намерения отправить Правительство в отставку. При этом досрочное прекращение полномочий ГД не влияет на судьбу Правительства, поскольку оно, согласно ст. 116 Конституции, слагает свои полномочия лишь перед вновь избранным Президентом. Но при определенных обстоятельствах у Президента нет альтернативы в выборе решения. Часть 3 статьи 109 Конституции закрепляет случаи, когда Президент не вправе распустить ГД, в частности, в течение года после ее избрания. Тогда Президент должен принять единственно возможное реше-

ние – отставку Правительства. Однако после годовичного срока досрочный роспуск будет весьма реальным для Госдумы в случае неодобрения ею деятельности Правительства. В истории Государственной Думы было предпринято несколько попыток применения вотума недоверия Правительству. В октябре 1994 г. инициатива не набрала необходимого количества голосов, а в июне 1995 г. хотя решение и было принято, но Президент не согласился с решением, депутаты же не решились на повторный вотум недоверия;

4) постановка Правительством перед парламентом вопроса о доверии. Инициатива в этом вопросе принадлежит исключительно Председателю Правительства. На практике это происходит в том случае, если ГД отклоняет принятие закона, который Правительство считает необходимым для проведения в жизнь его политики, либо Дума не одобряет правительственную программу. Дума вправе выразить доверие или отказать в доверии Правительству. При отказе ГД в доверии Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства либо о роспуске ГД. В истории российского парламента был только один случай инициирования Председателем Правительства В.С. Черномырдиным вопроса о доверии Правительству в июне 1995 г. Это было ответом Правительства на выраженное накануне Госдумой недоверие Правительству и несогласием с таким решением Президента Б.Н. Ельцина. В результате было найдено компромиссное решение. Госдума повторно рассмотрела вопрос о выражении недоверия Правительству, в результате чего предложение о недоверии не прошло, и Председатель Правительства отозвал свой вопрос.

Поскольку с тем, что в современных динамичных условиях государство не может длительное время обходиться без легитимного состава Правительства, Конституция устанавливает, что в случае сложения полномочий перед вновь избранным Президентом, как и досрочной отставки Правительства, оно продолжает выполнять свои обязанности до формирования нового Правительства РФ. Согласно закону «О Правительстве РФ», в случае освобождения от должности Председателя Правительства Президент вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя сроком до двух месяцев. Наряду с коллективной отставкой Правительства возможна и персональная отставка отдельных его членов, которые могут освобождаться от должности Президентом.

## **Тема 20. Органы Государственной власти субъектов Федерации**

1. Понятие и система органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: порядок формирования, структура, виды, основные полномочия.

3. Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: понятие и виды.

4. Высшее должностное лицо (глава) субъекта Федерации: правовое положение и полномочия.

Принцип федеративного устройства Российской Федерации (ст. 1, 5 Конституции РФ) предполагает государственную целостность, единство государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Под органами власти субъектов РФ понимаются *образуемые в соответствии с принципом разделения властей в установленном федеральным законом порядке органы, осуществляющие государственную власть в субъекте Российской Федерации*. Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. При этом конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации.

В соответствии со ст. 77 Конституции субъекты РФ самостоятельно создают систему своих органов государственной власти и принимают собственные правовые акты, регламентирующие эту систему. Но при этом необходимо соблюдение принципиальных основ построения государственной системы власти в РФ. Эти вопросы регламентируются федеральным законом.<sup>125</sup> К принципиальным основам относятся:

- государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всю ее территорию;
- единство системы государственной власти;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации;

---

<sup>125</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий;
- самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Обратите внимание на важнейший конституционный принцип – *единство государственной власти РФ*. Этот принцип выражается в наличии федеральных органов государственной власти, представляющих собой высшую государственную власть и объединяющих всю совокупность органов государственной власти субъектов РФ. Единая система органов власти РФ обеспечивается единообразным порядком образования органов, учреждаемых федеральным законом, наделением органов государственной власти едиными общими полномочиями. Законодательные органы правомочны принимать законы, исполнительные – организуют их исполнение, осуществляют оперативное текущее государственное управление. При этом каждый орган государственной власти реализует единые государственные задачи. Единство государственной власти РФ базируется на государственной целостности, суверенитете РФ, функционировании всех органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ, федеральными законами (ч. 2 ст. 77).

Таким образом, при всей самостоятельности субъектов Федерации в установлении системы собственных органов государственной власти, они должны исходить из федеральной схемы построения взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Отклонения от общей схемы допускаются в той мере, в какой такие отклонения соответствуют принципам федерализма и самостоятельности в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в определенных законодательных пределах. Самостоятельность субъектов РФ в установлении своей системы органов государственной власти проявляется в определении структуры местного парламента, его наименовании, наименовании высших должностных лиц и т.д. Наблюдается большое разнообразие в наименованиях представительных органов – Законодательное Собрание, Областная Дума, Государственный Совет, Верховный Совет, Законодательная Дума. Такое же разнообразие наблюдается и в наименованиях исполнительных органов и должности высшего должностного лица субъекта РФ – правительство, администрация, Президент, Глава Республики, Губернатор, Глава администрации, Мэр.

Во втором вопросе рассмотрите порядок формирования, структуру, виды и основные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. Правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ определяется как *постоянно действующие высшие и*

*единственные органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.* Это означает, что они обладают полной и ничем не ограниченной в рамках Конституции РФ, конституции или устава соответствующих субъектов РФ компетенцией в сфере законодательства, т.е. ни один закон субъекта не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом этого субъекта.

Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, его структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Например, Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай, Народный Хурал Республики Бурятия, Народное Собрание Республики Дагестан, областная Дума Тамбовской области. Наиболее распространенным наименованием регионального парламента является «Законодательное Собрание», оно используется в 26 регионах России. Слово же «Собрание» (Государственное, Народное, Законодательное, депутатов) встречается в 38 из 83 субъектов РФ.

Большинство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ являются однопалатными. Исключения составляют Государственное Собрание Республики Башкортостан, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Законодательное собрание Свердловской области, имеющие две палаты.

Число депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти устанавливается субъектами Федерации на основе требований федерального закона, которым количество депутатов в парламентах регионов устанавливается в зависимости от количества жителей в этих регионах. Если в регионе проживает менее 500 тыс. избирателей, то число депутатов должно составлять от 15 до 50 человек. Если избирателей от 500 тыс. до 1 млн., то в законодательном органе должны заседать от 25 до 70 парламентариев. Когда избирателей от 1 до 2 млн. человек, то состав депутатского корпуса должен формироваться от 35 до 90 депутатов. При численности избирателей свыше 2 млн. человек закон устанавливает число депутатов не менее 45 и не более 110. Например, на территории Тамбовской области зарегистрировано около 900 тыс. избирателей. Исходя из требований закона, численность Тамбовской областной Думы определена в 50 депутатов. В настоящий момент 50 депутатов это наиболее часто устанавливаемая численность региональных парламентав.

Формируются законодательные органы субъектов РФ исключительно путем выборов депутатов населением региона на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосо-

вании. При этом не менее 50% депутатов парламента (или одной из его палат) должны избираться по пропорциональной избирательной системе (по партийным спискам), но при условии, что в данном субъекте РФ зарегистрированы региональные отделения не менее чем трех политических партий. Другая половина парламента избирается по одномандатным округам по мажоритарной системе, т.е. применяется смешанная избирательная система. Так, на прошедших в марте 2011 г. выборах в Тамбовскую областную Думу было избрано 50 депутатов: 25 – по одномандатным округам и 25 депутатов – по единому избирательному округу по партийным спискам. В Думе представлены все основные политические партии страны. «Единая Россия» получила 19 мандатов по единому списку и 23 по одномандатным округам. Всего 42 мандата (84% от числа избранных депутатов) и занимает доминирующее положение в Областной Думе. КПРФ представлена 4 депутатами (8%), ЛДПР – 1 депутат (2%), Справедливая Россия – 2 депутата (4%), Самовыдвиженец – 1 депутат (2%). На примере Тамбовской Областной Думы рассмотрите типичную структуру регионального парламента.

Полномочия законодательного органа субъекта РФ – *это круг зафиксированных конституцией (уставом) субъекта Федерации вопросов, по которым данный орган правомочен принимать законы, распространяющие свое действие на территорию субъекта РФ*. Они достаточно широки и направлены на реализацию основных его функций: представительства, законодательной и контрольной. Выделяются следующие основные группы полномочий: конституционное строительство, экономическое и социально-культурное строительство, а также внешние сношения. В области *конституционного строительства* парламента субъектов Федерации принимают конституции и уставы, вносят в них изменения и дополнения, принимают законы, осуществляют контроль за соблюдением и исполнением конституций, уставов и других законов, устанавливают основы административно-территориального устройства субъекта РФ и порядка его изменения, устанавливают основы организации и деятельности органов местного самоуправления и др. Кроме того, законодательный орган субъекта РФ дает толкование конституции (устава) субъекта РФ, осуществляет право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и др.

В области *экономического и социально-культурного строительства* парламента принимают бюджет субъекта РФ и осуществляют контроль за его исполнением, утверждают программы экономического и социального развития, устанавливают отнесенные к ведению субъекта РФ налоги, сборы, тарифы, платежи, а также порядок их взимания. Парламенты также регулируют порядок приватизации, владения, поль-

зования, распоряжения и управления объектами собственности, устанавливают порядок предоставления и изъятия земельных участков, использования иных природных ресурсов, охраны объектов природы и др.

В области *внешних сношений* законодательные органы власти субъектов осуществляют международные связи этих субъектов РФ, ратифицируют и денонсируют международные договоры и соглашения.

Обратите внимание на основания досрочного прекращения полномочия регионального парламента. Они могут быть прекращены в случае:

- принятия указанным органом решения о самороспуске;
- роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта РФ в случае принятия данным органом конституции (устава) и закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, Федеральным Законом, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения;
- вступления в силу решения соответственно Верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- роспуска указанного органа Президентом РФ, если суд установил, что парламент субъекта РФ принял конституцию (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и признал их недействующими, а парламент в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял мер по исполнению решения суда по отмене неправомерного нормативного правового акта, уклоняется и создает препятствия по исполнению решения суда. В этом случае Президент РФ вначале выносит предупреждение законодательному органу субъекта РФ. Если в течение трех месяцев со дня вынесения Президентом РФ предупреждения законодательному органу субъекта РФ указанный орган не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, Президент РФ вправе распустить законодательный орган субъекта РФ. Президент РФ может распустить законодательный орган субъекта РФ и в том случае, если он дважды отклонит предложенную им кандидатуру главы исполнительной власти. Решение Президента РФ о роспуске законодательного органа субъекта РФ принимается в форме указа.

В третьем вопросе подробно изучите систему исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, которые являются важным звеном всей системы государственной власти. В соответствии с конституционным принципом разделения властей, исполнительная власть субъектов РФ является самостоятельной и независимой ветвью государственной власти. Ее основное назначение – *организация практического исполнения Конституции, законов Российской Федерации и законов субъектов РФ в процессе управленческой деятельности, направленной на удовлетворение публичных (общественных) интересов, запросов и нужд населения. Она осуществляется путем реализации государственно-властных полномочий методами и средствами публичного, преимущественно административного права.* Конституция РФ, исходя из принципа федерального устройства России, определила основные подходы к организации органов исполнительной власти в субъектах Федерации. Согласно ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77 Конституции субъекты Федерации самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими началами их организации, установленными федеральным законодательством. Тем самым обеспечивается их определенное единообразие и одновременно разнообразие в организации исполнительных органов субъектов Федерации.

Основополагающий принцип функционирования исполнительной власти в стране – *ее единство* в рамках ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения (исполнительная вертикаль ч. 2. ст. 77). Этот конституционный принцип предопределяет соподчиненность органов исполнительной власти в условиях двухуровневого характера единой системы исполнительной власти в РФ (федеральный уровень и уровень субъектов Федерации). При данных условиях акты Правительства РФ, которое возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ, обязательны для исполнения органами исполнительной власти субъектов Федерации, в рамках установленных Конституцией. Соподчиненность необходима для обеспечения организационно-функционального единства системы исполнительной власти, когда решения вышестоящих органов исполнительной власти неукоснительно выполняются нижестоящими органами. К общим началам организации исполнительных органов власти в субъектах Федерации также относятся обязательное наличие исполнительного органа государственной власти общей компетенции (правительство или администрация), подотчетность органов исполнительной власти законодательному органу по вопросам исполнения законов субъектов Федерации и др.

Самостоятельность субъектов РФ в установлении своей системы исполнительной власти проявляется в следующем:

- право осуществлять собственное правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, т.е. разрабатывать и принимать нормативные правовые акты, определяющие правовую основу системы органов исполнительной власти субъекта Федерации;

- право самостоятельно избирать организационно-правовые формы органов исполнительной власти, устанавливать их виды, структуру, наименования и правовое положение в системе государственной власти субъекта РФ, распределять функции и компетенцию между различными видами органов;

- право проводить мероприятия по образованию органов исполнительной власти (выборы, формирование, назначение и т.п.);

- право осуществлять политико-правовое, организационное и ресурсное обеспечение деятельности системы органов исполнительной власти.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 17) в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Под системой исполнительной власти субъекта Федерации следует понимать *совокупность органов субъекта Федерации, осуществляющих государственную исполнительную власть, их соподчиненность, средства их взаимодействия с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления.*

В единую систему исполнительной власти субъекта РФ включаются:

- высшее должностное лицо субъекта (глава исполнительной власти субъекта Федерации – президент республики, глава администрации, губернатор, и т.д.);

- высший исполнительный орган государственной власти общей компетенции (правительство или администрация);

- отраслевые и функциональные органы исполнительной власти субъекта – министерства, департаменты, главные управления, управления.

Приведенный перечень является обязательным для всех субъектов Федерации, хотя вариации системы исполнительной власти в субъектах достаточно разнообразны как по видам органов, так и по структурно-функциональным взаимосвязям между ними, поскольку система исполнительной власти конкретного субъекта Федерации устанавливается им самостоятельно. В республиках в составе РФ органом исполнительной власти общей компетенции чаще всего является Правительство (Совет Министров) во главе с Президентом республики или Председателем Правительства. В большинстве субъектов органом исполнительной власти общей компетенции является администрация субъекта РФ во главе с губернатором, главой администрации и т.д. Правительства или администрации субъектов РФ руководят всеми или большинством отраслей и сфер управления, отнесенных Конституцией к ведению субъектов РФ. Органами отраслевой и межотраслевой компетенции в субъектах РФ являются министерства, государственные комитеты, комитеты (в республиках), главные управления, управления, комитеты, отделы, департаменты (в других субъектах). Все эти органы подчинены главе субъекта РФ, руководители органов назначаются им же. Структура, полномочия этих органов определяются конституциями республик, уставами других субъектов.

Для наглядности рассмотрим систему и структуру исполнительных органов государственной власти на примере Тамбовской области. Систему исполнительных органов государственной власти Тамбовской области составляют: администрация Тамбовской области – высший исполнительный орган государственной власти области, стоящая во главе данной системы; исполнительные органы государственной власти Тамбовской области.<sup>126</sup> Администрация области – высший исполнительный орган государственной власти области – является постоянно действующим органом исполнительной власти области. Администрация области обеспечивает исполнение на территории области Конституции РФ, федеральных законов, актов, Устава, законов и иных нормативных правовых актов области. Администрация области формируется главой администрации области в соответствии с Уставом и Законами области, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Администрация области состоит из главы администрации области, его первых заместителей, заместителей и структурных подразделений администрации области.

---

<sup>126</sup> Устав (Основной закон) Тамбовской области (ст. 75) от 30.11.1994 (в ред. от 26.12.2005); Закон Тамбовской области от 25.11.2005 № 391-3 «О системе исполнительных органов государственной власти Тамбовской области» (в ред. от 25.05.2009); Постановление администрации Тамбовской области от 5.12.2005 № 1108 «О структуре исполнительных органов государственной власти области» (с последующими изм. и доп.).

Полномочия Администрации области весьма широки и объемны. Она разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития области, управляет собственностью области и взаимодействует с предприятиями, учреждениями и организациями различных форм собственности. Участвует в проведении единой государственной политики в сфере планирования, бюджета, финансов, в сфере сельского хозяйства, труда и занятости населения, социальной защиты населения и т.д. Осуществляет вместе с федеральными органами охрану прав и свобод граждан, собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью. Одним словом, в сфере компетенции Администрации находятся все отрасли и сферы, связанные с обеспечением жизнедеятельности области.

Исполнительные органы государственной власти Тамбовской области – это *конкретные органы, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта, и обеспечивающие реализацию высшим исполнительным органом государственной власти области возложенных на него задач и полномочий*. Орган исполнительной власти – государственное учреждение, обладающее относительной самостоятельностью, структурной организацией, наделенное государственно-властными полномочиями исполнительно-распорядительного характера и действующее в пределах определенной территории, например, комитет администрации области. Признаки органа исполнительной власти:

- является государственным учреждением;
- наделен государственно-властными полномочиями и обладает соответствующей компетенцией;
- деятельность осуществляет организованный коллектив людей (государственных служащих);
- осуществляет управленческую деятельность на основе предметной специализации;
- обладает внутренней организацией, структурой;
- действует в пределах определенной территории;
- подконтролен и подотчетен вышестоящим органам исполнительной власти.

В своей совокупности они составляют структуру исполнительных органов государственной власти области.

В четвертом вопросе основное внимание надо уделить правому статусу высшего должностного лица субъекта РФ. Наименование должности высшего должностного лица субъекта устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта. В настоящее время высшие государственные должности в разных субъектах именуются по-разному – президент Республики, председатель правительства Респуб-

лики, глава Республики, губернатор края (области, города федерального значения, автономной области, автономного округа), глава администрации края (области, автономного округа), глава города федерального значения. Наиболее часто встречающееся название «губернатор» – в 55 регионах. Главами Республики именуются в 12 регионах, Президентами Республики в шести регионах. Название «Глава администрации» применяется в пяти регионах, в том числе и в Тамбовской области.

*Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – должностное лицо, представляющее субъект Российской Федерации и возглавляющее его исполнительную ветвь власти (высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации).*

В период с 1991 по 2005 гг. в России существовали прямые губернаторские выборы. Последние прямые губернаторские выборы состоялись в Ненецком автономном округе в январе 2005 г. В период с 2005 по 2011 гг. глав субъектов РФ – губернаторов – фактически назначал Президент, хотя сама процедура именовалась «наделение губернаторов полномочиями по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ сроком на пять лет в специально установленном порядке». Согласно действовавшему порядку, президент самостоятельно вносил в региональный парламент предложение о назначении губернатором того или иного кандидата. Местные законодатели формально имели право отвергнуть предложение Президента, но на практике таких случаев не было. К тому же Президент имел право распустить региональный парламент в случае повторного отклонения представленной им кандидатуры высшего должностного лица субъекта Федерации.<sup>127</sup>

28 февраля 2012 г. Госдума приняла в первом чтении законопроект о введении прямых выборов губернаторов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Закон был внесен в Думу Президентом РФ. Предусматривается, что «высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять

---

<sup>127</sup> Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ (ред. от 17.12.2009) «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.12.2004. № 50. Ст. 4950.

лет».<sup>128</sup> Определяется порядок выдвижения кандидатов, процедура наделения их полномочиями и механизмы снятия с должности. Выдвигать кандидатов в губернаторы по новому закону смогут все официально зарегистрированные партии, независимо от того, представлены ли они в Думе или в местном законодательном собрании. Кандидаты могут выдвигаться и в порядке самовыдвижения. Политические партии своих кандидатов выдвигают после консультаций с президентом. При этом им не требуется собирать подписи избирателей в поддержку выдвинутых ими кандидатов. В то же время самовыдвиженцы должны собирать подписи избирателей, количество которых должен определить закон субъекта РФ. Губернатор может находиться на посту два срока подряд по пять лет. Президент по-прежнему сможет отправлять губернаторов в отставку. Закон предусматривает два механизма для этого. Первый – отрешение в связи с потерей доверия президента. Основанием для этого может стать выявление фактов коррупции и неурегулирование конфликта интересов. Второй механизм – отзыв должностного лица в связи с нарушением законодательства или неоднократным неисполнением своих обязанностей в отсутствие уважительных причин. Второй механизм более сложный: факты нарушения законодательства и неисполнения обязанностей должны быть установлены судом. Кроме того, отзывать губернатора можно будет не ранее чем через год после вступления им в свою должность. Действующим главам регионов законопроект разрешает доработать до конца своих сроков при сохранении возможности отзыва президентом.

Потенциально стать губернатором сможет любой гражданин РФ старше 30 лет, не имеющий гражданства или вида на жительство в другом государстве. В качестве кандидатур высшего должностного лица субъекта РФ не могут быть представлены граждане РФ, имеющие неснятую или непогашенную судимость, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, которым предъявлено обвинение в совершении преступления, подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 (пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики) или 20.29 (производство и распространение

---

<sup>128</sup> Законопроект № 8434-6 находится на рассмотрении «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (по вопросу об избрании гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации))» // Государственная Дума ФС РФ. Официальный сервер: [duma.gov.ru](http://duma.gov.ru)

экстремистских материалов), а также признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, отказавшиеся от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Высшее должностное лицо субъекта РФ сосредоточивает в своих руках большие полномочия:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным органом с последующим возвратом их на новое рассмотрение с мотивированным обоснованием или с предложением об изменениях и дополнениях;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об его отставке;

- представляет в парламент субъекта ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа, в том числе по вопросам, поставленным парламентом субъекта;

- вправе участвовать в работе парламента субъекта с правом совещательного голоса;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 (ред. от 08.12.2008) «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»; «Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2005. № 50. Ст. 5311.

– осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Согласно действующему законодательству, полномочия высшего должностного лица субъекта РФ в определенных случаях могут быть прекращены досрочно в случае:

- его смерти;
- отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия парламентом субъекта РФ;
- его отставки по собственному желанию;
- отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей;
- признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

## **Тема 21. Конституционно-правовые основы организации судебной власти в Российской Федерации**

1. Судебная власть в системе разделения властей в Российской Федерации.

2. Судебная система РФ: конституционно-правовые основы.
3. Конституционные принципы правосудия.
4. Конституционно-правовой статус судьи.
5. Система и организация органов прокуратуры РФ.

Изучение темы следует начать с рассмотрения понятия «судебная власть», определения ее места и роли в системе разделения властей. С точки зрения принципа разделения властей, *судебная власть – это самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, представленная совокупностью государственных органов – судов, образующих судебную систему Российской Федерации (ст. 10 Конституции)*. Главное назначение судебной власти в системе разделения вла-

стей – обеспечивать непосредственное действие Конституции РФ во всех сферах законодательной и правоприменительной деятельности, обеспечивать социальную устойчивость и режим законности в государстве, гарантировать судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Данное назначение осуществляется посредством правосудия, которое возложено *исключительно на суды различных видов юрисдикции*. Под правосудием понимается *особая форма (вид) осуществления государственной власти, направленная на рассмотрение и разрешение различных правовых конфликтов между членами общества, между человеком и государством, осуществляемая специальными государственными органами – судами, посредством мер правового характера*.

Судебная власть как и любая форма государственной власти обладает рядом признаков, отличающих ее от других ветвей власти в государстве и выделяющих ее как отдельную ветвь государственной власти:

– судебная власть осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией РФ и Законом. Данная функция составляет монополию судов, правосудие не может осуществляться никакими другими органами, поэтому не допускается создание других правосудных органов (шариатских, церковных судов и т.п.). Это главное отличие судебной власти от законодательной и исполнительной деятельности;

– судебная власть осуществляется в соответствии с четко установленной процессуальной формой (надлежащей правовой процедурой), посредством четырех видов судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного (ч. 2 ст. 118). Каждый из них предполагает осуществление процессуальных прав и обязанностей судами в строго установленном законом порядке. Этот порядок определен соответствующим законодательством;<sup>130</sup>

– решения органов судебной власти не могут быть пересмотрены органами других ветвей власти.

---

<sup>130</sup> Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 06.02.2012) «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532; Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012; Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.01.2012) «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Таким образом, осуществление правосудия отличается от других ветвей власти, прежде всего, специфичностью метода этой деятельности, которая осуществляется в особой процессуальной форме и именно суды имеют наибольшие возможности для защиты человека и реализации его законных прав и интересов, а также наибольшие возможности для воздействия на правонарушителей.

При изучении второго вопроса темы в первую очередь уясните, что *под судебной системой понимается совокупность всех действующих в РФ судов, организованных в иерархичном порядке в соответствии с их компетенцией, с учетом федеративного и административно-территориального деления страны.* Правовая регламентация основ судебной системы содержится в Конституции РФ (ст. 125 – 127), ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и других законах.<sup>131</sup> Закон «О судебной системе Российской Федерации» является базовым Законом в системе правового регулирования деятельности судебных органов России. По своей юридической силе он уступает только Конституции РФ и международным актам Российской Федерации. Все иные федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов РФ, определяющие устройство судов, их полномочия, порядок образования и деятельности, не могут ему противоречить.

---

<sup>131</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 06.12.2011) «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.01.1997. № 1. Ст. 1; Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.07.1994. № 13. Ст. 1447; Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ (ред. от 06.12.2011) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.05.1995. № 18. Ст. 1589; Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ (ред. от 07.02.2011) «О военных судах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 28.06.1999. № 26. Ст. 3170; Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (ред. от 01.06.2011) // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 898; Федеральный закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 21.12.1998. № 51. Ст. 6270; Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 27.12.2009, с изм. от 29.12.2010) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 23.08.2004. № 34. Ст. 3528; Федеральный закон от 02.01.2000 № 37-ФЗ (с изм. от 14.11.2002) «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.01.2000. № 2. Ст. 158; Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 223.

Судебную систему России составляют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ. Таким образом, закон четко разделяет суды на федеральные и суды субъектов Федерации. Система федеральных судов включает в себя суды трех видов юрисдикции (три подсистемы): Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. К судам субъектов РФ относятся: конституционные (уставные) суды субъектов, мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов РФ. Все ветви судебной власти равноправны в пределах своей компетенции (т.е. не имеют административного подчинения друг перед другом). Теперь рассмотрим правовой статус и структуру отдельных звеньев судебной системы.

*Конституционный Суд РФ (КС РФ)* занимает особое место в судебной системе страны, находясь на ее вершине и выполняя функции судебного органа конституционного контроля, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории государства. Конституционный Суд РФ осуществляет судебную власть самостоятельно и независимо от иных государственных структур и других подсистем судебной власти посредством конституционного судопроизводства.

Конституционный Суд обладает обширными полномочиями в сфере конституционного контроля:

- разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Федерации; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Федерации; не вступивших в силу международных договоров РФ;

- разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации; между высшими государственными органами субъектов Федерации;

- по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;

- дает толкование Конституции РФ. Правом на обращение в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции РФ обладают Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство России, органы законодательной власти субъектов Федерации. Толкование Конституции РФ, осуществляемое по запросам упра-

вомоченных лиц Конституционным Судом, является нормативным, т.е. разъяснение конституционных норм дается безотносительно их реализации, применения в каком-либо конкретном деле;

– дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления по запросу Совета Федерации.

Помимо этих полномочий Конституционный Суд имеет право законодательной инициативы по вопросам своего ведения (т.е. по вопросам осуществления судебного конституционного контроля). Статья 3 Закона о Конституционном Суде устанавливает, что Конституционному Суду могут быть предоставлены иные полномочия. Так, ст. 12 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» предусматривает осуществление Конституционным Судом проверки соблюдения требований Конституции РФ при реализации инициативы о проведении референдума по запросу Президента Российской Федерации.

*Состав и порядок образования.* Конституционный Суд состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента. Предложения о кандидатах на должности судей КС могут вноситься Президенту членами Совета Федерации, депутатами ГД, парламентами субъектов Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями.

Судьей КС может быть назначен гражданин России, достигший ко дню назначения возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Каждый судья назначается на должность в индивидуальном порядке тайным голосованием. Срок полномочий судей – двенадцать лет. При этом предельный возраст пребывания в должности судьи составляет 70 лет. Судья не может быть назначен на второй срок.

Закон о Конституционном Суде устанавливает гарантии независимости судьи КС: несменяемость, неприкосновенность, равенство прав судей, установленный порядок приостановления и прекращения полномочий судей, право на отставку, обязательность установленной процедуры конституционного судопроизводства, запрет какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставление судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности.

*Структура и организация деятельности.* Организационными формами деятельности КС по рассмотрению и разрешению отнесенных к его ведению дел являются пленарные заседания и заседания палат. КС состоит из двух палат, включающих в себя соответственно

десять и девять судей. Персональный состав палат меняется не реже чем один раз в три года. Исключительно в пленарных заседаниях, в которых участвуют все судьи КС, рассматриваются и разрешаются дела о соответствии Конституции РФ конституций республик и уставов субъектов Федерации, дается толкование Конституции РФ, дается заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, принятие посланий Конституционного Суда, решение вопроса о выступлении с законодательной инициативой по вопросам своего ведения. Остальные вопросы, отнесенные к ведению КС, рассматриваются им в заседаниях палат. Для руководства деятельностью Конституционного Суда избираются его Председатель, заместитель Председателя и судья-секретарь.

Конституционный Суд принимает дела к своему рассмотрению только по обращениям субъектов, имеющих на это право. Суд не вправе самостоятельно начать процедуру судебного разбирательства. Поводом к рассмотрению дела в Суде является обращение в форме запроса, ходатайства или жалобы. В заседании в качестве участников процесса принимают участие стороны, их представители, свидетели, эксперты, переводчики. Сторонами в конституционном судопроизводстве являются заявители – органы или лица, направившие в КС обращение; органы или должностные лица, издавшие либо подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке; государственные органы, компетенция которых оспаривается. Стороны обладают равными процессуальными правами.

*Решения Суда.* По результатам рассмотрения дела КС принимает решение. Закон предусматривает несколько видов решений. Важнейшим видом решений КС является итоговое решение по существу вопросов, содержащихся в обращениях в Суд. Итоговые решения по делам о соответствии нормативных актов и договоров Конституции РФ, спорам о компетенции, жалобам граждан и запросам судов, по делам о толковании Конституции РФ именуются *постановлениями* и выносятся именем Российской Федерации. Итоговое решение по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением.

Другим видом решений являются *определения* – решения Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, но не содержащие разрешения дела по существу. Решение суда принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей. Председательствующий всегда голосует последним. Судья не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство

участвовавших в голосовании судей, а решение о толковании Конституции РФ принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей. В случае равенства голосов решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта, а решение по спорам о компетенции во всех случаях принимается большинством голосов.

Итоговые решения подлежат незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти России и ее субъектов, которых касается принятое решение. Решения публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации». Решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения. Решение Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления Конституционного Суда о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Признанные не соответствующими Конституции РФ не вступившие в силу международные договоры не подлежат введению в действие и применению. Решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены. Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

*Федеральные суды общей юрисдикции* рассматривают правовые споры между гражданами и гражданами и организациями. Систему судов общей юрисдикции в РФ составляют федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов РФ. К федеральным судам общей юрисдикции относятся Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов; районные суды, городские суды, межрайонные суды; военные суды; специализированные суды. К судам общей юрисдикции субъектов РФ относятся мировые судьи. Полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов общей юрисдикции устанавливаются Конституцией РФ, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» и ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Они выносят решение по уголовным, гражданским, административным и другим делам. Во главе системы судов общей юрисдикции стоит Верховный Суд РФ. В республиках, входящих

в состав государства, также действуют верховные суды, в краях и областях – краевые и областные суды, в каждом районе – районные.

*Верховный Суд РФ* – является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, отнесенным к компетенции судов общей юрисдикции, непосредственно вышестоящей инстанцией по отношению к верховным судам республик, судам иных субъектов Федерации, военным судам. Осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента. Печатным органом Верховного Суда Российской Федерации является «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации».

*Компетенция Верховного Суда РФ:*

- Верховный Суд РФ в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной, надзорной инстанций и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в порядке, предусмотренном федеральными законами;

- Верховному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам его ведения (ч. 1 ст. 104 Конституции);

- изучает, обобщает судебную практику и в целях обеспечения ее единства дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации;

- разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами Российской Федерации;

- публикует судебные акты Верховного Суда РФ, а также решает вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Верховного Суда в соответствии с федеральными законами;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Верховный Суд Российской Федерации действует в следующем составе.

*Пленум Верховного Суда РФ.* Пленум Верховного Суда действует в составе Председателя Верховного Суда, его заместителей и судей Верховного Суда. Он дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства РФ в целях обеспечения единства судебной практики. Кроме того, утверждает в связи с представлением Президента РФ состав судебной коллегии судей Верховного Суда, которая принимает заключение о наличии в действиях Генерального прокурора РФ и Председателя Следственного комитета РФ признаков преступления для принятия решения о возбуждении в отношении них уголовного дела, осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами.

*Президиум Верховного Суда РФ.* В состав Президиума входят Председатель Верховного Суда, его заместители и судьи Верховного Суда. Президиум вправе проводить проверку в порядке надзора, в порядке возобновления производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам вступивших в силу судебных актов, обращаться в Конституционный Суд с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, и осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством.

*Апелляционная коллегия.* Апелляционная коллегия Верховного Суда состоит из ее председателя и членов, являющихся судьями Верховного Суда. Председатель и члены Апелляционной коллегии утверждаются Советом Федерации по представлению Президента РФ и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Апелляционная коллегия рассматривает в качестве суда апелляционной инстанции гражданские дела, административные дела, решения по которым в качестве суда первой инстанции вынесены Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда, Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда и Военной коллегией Верховного Суда РФ. Судебные коллегии формируются Пленумом Верховного Суда по представлению Председателя Верховного Суда из числа судей Верховного Суда в составе председателя и членов соответствующей судебной коллегии. Судебные коллегии рассматривают в качестве суда первой инстанции дела, отнесенные к их подсудности, рассматривают в пределах своих полномочий дела в апелляционном, кассационном порядке и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, обобщают судебную практику.

*Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов* являются федеральными судами общей юрисдикции, действующими в пределах территории соответствующего субъекта РФ, и непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам соответствующих субъектов Федерации. Они действуют в составе президиума суда, судебной коллегии по гражданским делам, судебной коллегии по уголовным делам и рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Президиум суда рассматривает дела по кассационным жалобам на вступившие в законную силу решения районных судов и мировых судей, апелляционные определения верховного суда республики и других судов, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Судебные коллегии рассматривают в качестве суда первой инстанции дела, отнесенные федеральными законами к подсудности соответствующих судов.

*Районные суды.* Районный суд создается федеральным законом в судебном районе, территория которого охватывает территорию одного района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта РФ. Он формируется в составе председателя, его заместителей и судей районного суда. Районный суд является непосредственно вышестоящей инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района. Районный суд рассматривает все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов. В случаях, установленных федеральным законом, районный суд рассматривает дела об административных правонарушениях. Районный суд рассматривает апелляционные жалобы, представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района, рассматривает дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Председатель районного суда и его заместители назначаются на должность Президентом РФ сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда РФ и при наличии положительного заключения квалификационной коллегии судей субъекта РФ.

*Военные суды* – это федеральные суды общей юрисдикции, входящие в единую судебную систему РФ. Расположение военных судов связано не с административно-территориальным делением РФ, а с дислокацией воинских формирований (флотов, видов войск и пр.). Они осуществляют правосудие в войсках, органах и формированиях, где предусмотрена военная служба, в том числе и за пределами РФ. В исключительной подведомственности военных судов находятся дела о преступлениях против военной службы, о шпионаже. В их подсудность входят также все уголовные дела о преступлениях, совершенных сотрудниками Федеральной службы безопасности, Службы внешней разведки, Федеральной службы охраны, Главного управления специальных программ президента и др., а также гражданские дела по жалобам военнослужащих на действия данных органов. Гражданские и уголовные дела военные суды рассматривают строго в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным и Уголовно-процессуальным кодексами РФ. Военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. Высший судебный контроль за деятельностью военных судов осуществляет Верховный Суд РФ. При осуществлении своих судебных полномочий военные суды независимы и не подчиняются никаким органам военного управления, в том числе командованию соответствующего воинского формирования.

Военные суды подразделяются на три уровня, которые в совокупности и взаимосвязи образуют систему военных судов. Первый составляют гарнизонные военные суды. Ко второму относятся окружные (флотские) военные суды и к третьему – Военная коллегия Верховного Суда РФ. Гарнизонные военные суды действует на территории, где дислоцируются один или несколько военных гарнизонов. Окружные (флотские) военные суды действуют на территории одного или нескольких субъектов РФ, где дислоцируются воинские части и учреждения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Военная коллегия Верховного Суда РФ является частью Верховного Суда РФ со всеми вытекающими из этого обстоятельства последствиями, связанными с ее полномочиями и порядком назначения судей. Когда воинская часть, предприятие, учреждение или организация Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов дислоцируются за пределами России по месту их дислокации могут быть созданы военные суды, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

До 2009 г. судьями военных судов были только лишь военнослужащие, имеющие воинское звание офицера, проходящие военную службу по контракту. Теперь же судьей военного суда может быть любой гражданин РФ, отвечающий требованиям, предъявляемым к кандидатам на должность судьи и получивший положительное заключение Высшей квалификационной коллегии судей РФ. Таким образом, теперь судьями военных судов являются гражданские лица, наличие офицерского звания и военного образования в настоящее время не обязательно. Военнослужащий, назначенный судьей военного суда или судьей Военной коллегии, должен уволиться с военной службы либо приостановить военную службу. Тем не менее, военнослужащий, имеющий воинское звание офицера, а также гражданин, имеющий воинское звание офицера, пребывающий в запасе или находящийся в отставке имеет преимущественное право на назначение на должность судьи военного суда.<sup>132</sup> Эти изменения вызваны желанием уменьшить возможности оказания давления на военных судей со стороны органов военного управления и тем самым повысить качество осуществления правосудия, а также сократить расходы на содержание военных судов.

Статьей 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» предусмотрено создание новой группы судов – *специализированных*. Отмечается, что «полномочия, поря-

---

<sup>132</sup> Федеральный конституционный закон от 29.06.2009 № 3-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О военных судах Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 29.06.2009. № 26. Ст. 3119.

док образования и деятельности специализированных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом». Никаким другим законом эти суды не могут быть образованы. В настоящее время в РФ нет специализированных судов, хотя концепция их развития разработана достаточно четко. Специализированные федеральные суды входят в систему судов общей юрисдикции наряду с другими судами общей юрисдикции. Специализированные федеральные суды не являются чрезвычайными или особыми судами, так как их образование не связано с какими-то необычными условиями или обстоятельствами. Специализированные суды не могут являться и ведомственными судами, поскольку суды не представляют интересы ведомств. На специализированные федеральные суды общей юрисдикции возложено рассмотрение только гражданских и административных дел. Уголовные дела они рассматривать не вправе. Такие суды должны будут специализироваться на рассмотрении дел, касающихся некоторых групп населения или определенных видов деятельности, например дел, возникающих из трудовых споров, жилищных, земельных правоотношений; дел, возникающих в отношении беженцев, вынужденных переселенцев, иммиграционных дел. Поэтому в названии этих судов будет обозначена их специализация, например административные, жилищные суды, земельные, семейные, трудовые, миграционные суды и т.д. Специализированные федеральные суды, исходя из их статуса, смогут рассматривать гражданские и административные дела по существу, поскольку будут являться судами первой инстанции. Эти суды вправе рассматривать дела как единолично, так и с участием народных заседателей. Решения, выносимые специализированными федеральными судами, можно будет обжаловать и опротестовать в вышестоящие федеральные суды общей юрисдикции: в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области, автономных округов и далее в порядке надзора – в Верховный Суд РФ.

*Арбитражные суды* – это суды в рамках единой судебной системы РФ, осуществляющие судебную власть при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров, вытекающих из гражданских правоотношений (экономические споры) либо из правоотношений в сфере управления. Основные задачи арбитражных судов в РФ определены в ст. 5 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах»: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Порядок деятельности, компетенция, система арбитражных

судов определяются Конституцией (ст. 127), законом «Об арбитражных судах» и Арбитражным процессуальным кодексом. Все арбитражные суды образуют единую систему, возглавляемую Высшим Арбитражным Судом РФ. В настоящее время систему арбитражных судов в РФ составляют: Высший Арбитражный Суд РФ; Федеральные арбитражные суды округов (арбитражные кассационные суды); арбитражные апелляционные суды; арбитражные суды первой инстанции в субъектах РФ; специализированные арбитражные суды.

*Высший Арбитражный Суд РФ (ВАС)* – высший судебный орган в системе арбитражных судов по разрешению экономических споров и иных дел, подведомственных арбитражным судам, и высшая судебная инстанция по отношению ко всем нижестоящим арбитражным судам (судам первой, апелляционной и кассационной инстанций) при проверке их судебных актов в порядке надзора. ВАС осуществляет надзор за их деятельностью, дает арбитражным судам разъяснения по вопросам судебной практики и единообразного применения законодательства на всей территории страны. ВАС действует в составе Пленума, Президиума, Судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, Судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений. Пленум ВАС действует в составе Председателя ВАС, заместителей Председателя и судей. Он решает важнейшие вопросы деятельности арбитражных судов в РФ: обобщает практику применения законов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики; решает вопросы об обращении в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и другие вопросы организации и деятельности арбитражных судов в РФ. Президиум ВАС РФ действует в составе Председателя ВАС РФ, заместителей Председателя и председателей судебных составов ВАС. Президиум рассматривает дела в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов в РФ, рассматривает отдельные вопросы судебной практики и о результатах рассмотрения информирует арбитражные суды в Российской Федерации. *Судебные Коллегии* рассматривают дела в первой инстанции, изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные регламентом арбитражных судов.

*Федеральные арбитражные суды округов* – суды второй инстанции по проверке в кассационной инстанции законности вступивших в

законную силу судебных актов арбитражных судов субъектов РФ и арбитражных апелляционных судов. Всего образовано десять Федеральных арбитражных судов округов, в состав которых входит несколько субъектов, в том числе Федеральный арбитражный суд Центрального округа, осуществляющий проверку судебных актов, принятых арбитражными судами Белгородской, Брянской, Воронежской, Калужской, Курской, Липецкой, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тульской областей в первой и апелляционной инстанциях. Место постоянного пребывания Федерального арбитражного суда Центрального округа – г. Брянск.

*Арбитражные апелляционные суды* – это суды, осуществляющие проверку в апелляционной инстанции законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов субъектов РФ, принятых ими в первой инстанции. В настоящее время на территории России действуют 20 апелляционных судов. Они осуществляют проверку и пересматривают в апелляционном порядке судебные акты арбитражных судов субъектов РФ. Территориально суды апелляционной инстанции расположены в рамках существующих 10 федеральных арбитражных (кассационных) округов – по два суда апелляционной инстанции на один федеральный арбитражный (кассационный) округ. Каждый суд апелляционной инстанции имеет свой номер (например, 19-й суд апелляционной инстанции), наименований суды апелляционной инстанции не имеют. Например, в зоне деятельности Федерального арбитражного суда Центрального округа действуют девятнадцатый арбитражный апелляционный суд, расположенный в г. Воронеже и осуществляющий проверку судебных актов, принятых арбитражными судами Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой, Орловской и Тамбовской областей. Двадцатый арбитражный апелляционный суд, расположенный в г. Туле, осуществляет проверку судебных актов, принятых арбитражными судами Брянской, Калужской, Рязанской, Смоленской и Тульской областей.

*Арбитражные суды субъектов РФ* являются основным звеном системы арбитражных судов РФ. В субъектах РФ действуют арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. На территориях нескольких субъектов РФ судебную власть может осуществлять один арбитражный суд. Судебную власть на территории одного субъекта РФ могут осуществлять несколько арбитражных судов. Арбитражный суд субъекта РФ рассматривает в первой инстанции все дела, подведомственные арбитражным судам в РФ, за исключением дел, отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда РФ; пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты; обращается в Конституционный Суд

РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции; изучает и обобщает судебную практику; готовит предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов; анализирует судебную статистику. В арбитражном суде субъекта РФ образуются структурные подразделения: президиум, судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

*Суд по интеллектуальным правам* – специализированный арбитражный суд, рассматривающий в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанции. Этот принципиально новый суд, призванный защитить интеллектуальных права ученых и людей творческих профессий, создан в нашей стране в декабре 2011 г.<sup>133</sup> В современное время растет число объектов авторского права, других сфер интеллектуальной деятельности, которые имеют свою стоимость, требуют защиты, в том числе и судебной. Поэтому создание специализированных судов по интеллектуальным правам является необходимым условием инновационного развития нашей экономики. Обращаться в суд смогут как организации, так и рядовые граждане-изобретатели. Все дела в суде по интеллектуальным правам рассматриваются коллегиально. Специфика подобных споров требует специальных познаний, поэтому к участию в процессах широко привлекаются специалисты для консультаций.

Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает, прежде всего, дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных ведомств, например, министерства образования и науки РФ, Роспатента, затрагивающих патентные права и права на селекционные достижения, секреты производства (ноу-хау) и тому подобное. В качестве суда кассационной инстанции рассматривает дела, рассмотренные им по первой инстанции; дела о защите интеллектуальных прав, рассмотренные арбитражными судами субъектов Российской Федерации по первой инстанции, арбитражными апелляционными судами.

---

<sup>133</sup> Федеральный конституционный закон от 06.12.2011 № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7334.

*Суды субъектов Российской Федерации* включают конституционные (уставные) суды и мировых судей. Федеральное законодательство регулирует правовой статус только мировых судей, оставляя регламентацию деятельности конституционных (уставных) судов на усмотрение самих субъектов Федерации. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ могут создаваться самими субъектами Федерации для разрешения вопросов соответствия законов и нормативных правовых актов органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления конституциями (уставами) субъектов Федерации, а также для толкования соответствующих региональных конституционно-правовых норм. Они являются частью единой судебной системы РФ и функционируют в рамках единого правового пространства.

Компетенция конституционных (уставных) судов закрепляется в конституциях и уставах субъектов Федерации и в законах. Как правило, в них предусмотрены следующие полномочия: контроль за конституционностью правовых актов субъектов Федерации, их договоров с Федерацией; официальное толкование конституции или устава; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти республики, края, области, а также между ними и органами местного самоуправления; защита конституционных прав и свобод граждан по их жалобам и запросам судов о конституционности закона субъекта Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; защита конституции, устава от нарушения ее высшими должностными лицами, а в некоторых случаях и другими должностными лицами. Решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом. Внутренняя организация конституционного (уставного) суда определяется соответствующим законом субъекта Федерации. Большинство судов состоит из председателя, его заместителя, секретаря и судей. Численный состав конституционных (уставных) судов, как правило, небольшой и варьируется в пределах 5 – 9 судей.

*Мировые судьи* входят в общую систему судов РФ и относятся к судам общей юрисдикции. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ. Мировые судьи являются первым (низшим) звеном судебной системы РФ. Непосредственно нижестоящим по отношению к ним является федеральный районный суд, проверяющий судебные акты мировых судей в качестве суда апелляционной инстанции. Мировые судьи в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции. К компетенции мировых судей относится рассмотрение уголовных дел о преступлениях наибольшей тяжести, за совершение которых может

быть назначено максимальное наказание, не превышающее двух лет лишения свободы (ст. 15 УК РФ), о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях, дел о разделе между супругами совместно нажитого имущества, иных дел, возникающих из семейно-правовых отношений, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка, по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных законом на момент подачи заявления, дел, возникающих из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе и др. Все дела мировой судья рассматривает единолично. Судопроизводство по уголовным, гражданским и административным делам осуществляется мировым судьей в порядке, установленном уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, а также административно-процессуальным законодательством. Вступившие в силу постановления мировых судей, а также законные требования и распоряжения, поручения, вызовы и другие обращения, вынесенные в пределах их компетенции, обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан, юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным органом государственной власти субъекта РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ. Срок полномочий мирового судьи устанавливается законом субъекта РФ, но он не должен превышать пяти лет. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность. На них распространяются гарантии статуса судей, установленные Законом «О статусе судей в РФ».

Мировые судьи осуществляют свою деятельность в пределах судебных участков. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта РФ определяется федеральным законом по законодательной инициативе субъекта РФ, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе Верховного Суда РФ, согласованной с соответствующим субъектом РФ. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъекта РФ. Они создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 30 тыс. человек. Например, в Тамбовской области создано 60 судебных участков. Для создания условий для полного и независимого осуществления правосудия мировыми судьями в субъектах Федерации функционируют Управления по обеспечению деятельности мировых

судей. Следует отметить, что мировыми судьями рассматривается более 70% гражданских дел, 30% уголовных и 90% дел об административных правонарушениях, поступающих в суды субъектов РФ. А в совокупности большинство гражданских и уголовных дел в стране рассматривают по существу районными судами и мировыми судьями.

Для того чтобы полнее усвоить судоустройство РФ, необходимо иметь четкое представление о некоторых специфических понятиях. К числу таких понятий относятся судебное звено и судебная инстанция. *Судебное звено* – это понятие судоустройства, определяющее место конкретного суда в судебной системе в соответствии с деятельностью на конкретной территории. По этому признаку общие суды подразделяются на суды трех звеньев. Например, районные суды, арбитражные суды субъектов РФ – это основное звено. Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, автономной области и автономных округов, Федеральные арбитражные суды округов – суды среднего звена. Верховный Суд РФ, Военная коллегия Верховного Суда РФ, Высший Арбитражный Суд РФ – высшее звено, т.е. каждое звено составляют суды, наделенные однородными полномочиями.

*Судебная инстанция* – это суд или его структурное подразделение (коллегия, президиум), выполняющие строго определенную функцию правосудия, связанную с рассмотрением или разрешением гражданских и уголовных дел (рассмотрение дела по существу либо проверка в той или иной форме законности и обоснованности, ранее принятых по данному делу решений). Исходя из процессуальной компетенции суда, различают суд первой инстанции, суд второй (апелляционной и кассационной) инстанции, суд третьей (надзорной) инстанции.

*Суд первой инстанции* – это суд, который уполномочен на непосредственное исследование и установление в судебном заседании обстоятельств дела и вынесение по нему соответственно решения или приговора. Для гражданских дел это вопросы о доказанности или недоказанности исковых требований и их удовлетворении либо отказе в удовлетворении иска. Для уголовных дел – вопросы о виновности или невиновности подсудимого, применения или неприменения к нему наказания, определение конкретной меры наказания. В качестве суда первой инстанции может выступать любой суд судебной системы за исключением федеральных арбитражных судов округов. Суды первого звена могут быть судами только первой инстанции. Судебный акт суда первой инстанции, как правило, может быть обжалован в кассационном или апелляционном порядке в вышестоящий суд.

*Суд второй инстанции* – это суд, в котором по жалобам участников процесса или представлению прокурора производится повторное и полное рассмотрение дела на предмет законности и обоснованности

приговоров (в уголовном процессе) и иных судебных решений, по которому судебное решение не вступило в законную силу. В системе судов общей юрисдикции в качестве суда кассационной инстанции может выступать любой суд, кроме судов основного звена. В качестве судов надзорной инстанции выступают президиумы судов среднего звена, коллегии и Президиум Верховного Суда РФ (для невоенных судов общей юрисдикции), суды среднего звена и Военная коллегия Верховного Суда РФ (для военных судов), Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ (для арбитражных судов). Указанные суды общей юрисдикции производят также пересмотр приговоров и иных судебных решений, вынесенных по уголовному делу, по вновь открывшимся обстоятельствам. Пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам решений, вынесенных по гражданским делам судами общей юрисдикции или арбитражными судами, производится теми же судами, которые вынесли пересматриваемое решение.

*Суд третьей (надзорной) инстанции* производит повторное и полное рассмотрение дела, по которому судебное решение не вступило в законную силу. Основанием для рассмотрения служит апелляционная жалоба одной из сторон. *Апелляция* отличается от *кассации* тем, что по жалобе (представлению) дело рассматривается не по письменным материалам (что свойственно кассационному производству), а на основе нового, полного или частичного исследования доказательств, бывших предметом рассмотрения суда первой инстанции, а также вновь представленных сторонами или истребованных судом, т.е. на основе проведения судебного следствия. В системе общих судов в качестве надзорной инстанции могут выступать президиумы судов среднего звена, а также коллегии и Президиум Верховного Суда РФ. Для военных судов такой инстанцией могут быть суды среднего звена (в их составе президиумов нет), Военная коллегия Верховного Суда РФ, а для арбитражных судов – Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ.

Суды, рассматривающие дело в апелляционном или кассационном порядке, считаются вышестоящими по отношению к судам первой инстанции. Суды, рассматривающие дело в порядке надзора, считаются вышестоящими по отношению к судам, принимавшим ранее решения по делу. Вышестоящей инстанцией или вышестоящим судом обычно называют суды, занимающие более высокую ступень по отношению к данному суду. Имеет место и термин «Высшая судебная инстанция». Этот термин является синонимом наименований Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ.

Таким образом, распределение дел по территориальному принципу (судебное звено) решает задачу обеспечения каждому возможности обратиться к суду за защитой там, где возник правовой конфликт. Иерархическая организация судов по вертикали (судебная инстанция)

служит для проверки в вышестоящих судах решений нижестоящих судов. Это обеспечивает каждому право на пересмотр в вышестоящем суде вынесенного по уголовному делу обвинительного приговора.

В третьем вопросе рассмотрим конституционные принципы правосудия, под которыми следует понимать закрепленные в Конституции РФ и законах основополагающие, руководящие положения наиболее общего характера, специфические свойства правосудия, определяющие организацию и деятельность суда. Принципы правосудия взаимосвязаны и образуют единую систему. Важнейшие принципы правосудия закреплены в Конституции РФ (ст. 46 – 50, 118 – 124). Конституционные принципы правосудия раскрываются также в Федеральном конституционном законе «О судебной системе РФ», в других федеральных законах. Содержащиеся в принципах правосудия положения обязательны для исполнения судьями и другими участниками процесса. Основные принципы являются также основополагающими при принятии отраслевых законов, регулирующих вопросы в сфере судостроительства и отправления правосудия, а также являются обязательными для соблюдения и исполнения всеми гражданами, должностными и юридическими лицами. Далее надо дать подробную характеристику каждого конституционного принципа правосудия.

*Принцип законности.* Данный принцип означает, что правосудие осуществляется только в соответствии с законом и подчиняется только закону, т.е. суды обязаны осуществлять судебную власть в соответствии с порядком, установленным процессуальными и иными федеральными законами, и при осуществлении судебной власти правильно применять действующие законы. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. В данном случае уместно воспользоваться следующей правовой формулой: разрешено лишь то, что предписано законом.

*Принцип осуществления правосудия только судом* (ст. 118 Конституции). Этот принцип означает, что правосудие осуществляется только специальными государственными органами – судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей. Закон о судебной системе содержит перечень всех органов, уполномоченных вершить правосудие: Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, районные и другие. Этот перечень является исчерпывающим. Никакие другие государственные либо иные органы не вправе осуществлять функции судебной власти по рассмотрению и разрешению дел, поскольку у них нет соответствующих полномочий. Присвоение властных полномочий суда преследуется по закону, так же как и не допускается создание чрезвычайных судов.

*Принцип независимости судей.* Сущность принципа независимости судей заключается в том, что судьи при разрешении дел подчиняются только закону и своему внутреннему убеждению и в своей деятельности никому не подотчетны (ст. 120 Конституции). Для того чтобы обеспечить принятие объективных и справедливых решений, необходимо оградить судей от любого давления. Это достигается рядом гарантий их независимости, установленных Конституцией РФ и федеральным законом. К ним относятся: несменяемость судей, неприкосновенность судей, финансирование судов из федерального бюджета, обеспечивающего возможность полного и независимого осуществления правосудия. А также наличие особой процедуры осуществления правосудия, запрет на вмешательство в деятельность суда вплоть до уголовной ответственности, высокий материальный и социальный статус; защита жизни и здоровья судей и членов их семей.

*Принцип равенства всех перед судом и законом* (ст. 19 Конституции). Равенство всех перед законом означает, что правосудие осуществляется на основе одного для всех законодательства. Суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам, по признакам их государственной, социальной, половой, расовой, национальной, языковой или политической принадлежности либо в зависимости от их происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, места рождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а равно и по другим основаниям. Стороны судебного процесса обладают равными процессуальными правами.

*Принцип обеспечения права граждан на судебную защиту* (ст. 46 Конституции). Суть этого принципа состоит в том, что правом на судебную защиту прав и свобод может воспользоваться каждый гражданин. Согласно ст. 47 Конституции никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Судебное обжалование допустимо в отношении всех действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, повлекших нарушение законных прав и свобод.

*Принцип обеспечения права подозреваемого и обвиняемого на защиту* (ст. 48 Конституции). Этот принцип означает, что каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. В случаях, установленных УПК РФ (например, по делам несовершеннолетних), участие защитника в уголовном деле обяза-

тельно. В случаях, предусмотренных законом, она оказывается бесплатно.

*Принцип состязательности и равноправия сторон в суде* (ст. 123 Конституции). Данный принцип выражается в том, что при осуществлении правосудия всегда четко разделяются две стороны, которые наделяются равными процессуальными правами (в уголовном процессе – прокурор, представляющий государственное обвинение, и подсудимый, его защитник; в гражданском процессе – истец и ответчик). Состязательность заключается в праве каждой стороны защищать свои интересы, выдвигать требования, доказывать обстоятельства. Стороны при состязательном порядке судопроизводства равноправны. Функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же должностное лицо. Суд не выступает на стороне обвинения или защиты. Суд создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав. При этом суд не связан доводами какой-либо одной стороны, а обязан всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства дела и прийти к решению в пользу какой-то одной стороны, что и является результатом «состязания» сторон.

*Принцип участия граждан в осуществлении правосудия* (ст. 32 Конституции). Граждане имеют право участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжных, народных и арбитражных заседателей. *Присяжные заседатели* – это граждане РФ, включенные в списки присяжных заседателей и призванные в установленном законом порядке к участию в рассмотрении судом дела. В качестве присяжных заседателей могут выступать граждане РФ, достигшие возраста 25 лет и не имеющие судимости. От присяжных заседателей не требуется специальной подготовки, главные требования – незаинтересованность в деле, беспристрастность. *Народные заседатели* – граждане РФ, избранные в установленном законом порядке и наделенные полномочиями по осуществлению правосудия по гражданским и уголовным делам в составе суда первой инстанции по гражданским и уголовным делам. Судьи и народные заседатели в ходе судебного заседания имеют равные права по исследованию доказательств, задаванию вопросов сторонам, свидетелям и другим допрашиваемым лицам, принятию решений по существу дела, заявленным ходатайствам и отводам и т.п. Участие присяжных, народных и арбитражных заседателей в осуществлении правосудия является гражданским долгом.

*Принцип гласности (открытости) судебного разбирательства* (ст. 123 Конституции). Этот принцип означает, что разбирательство дел во всех судах является открытым. Судебное заседание проводится открыто, за исключением судебных дел, которые составляют государ-

ственную, коммерческую или личную тайну. Помимо целей охраны тайны, закрытое судебное разбирательство допускается по мотивированному определению суда или постановлению судьи по делам о преступлениях лиц, не достигших 16-летнего возраста, по делам о половых преступлениях, а также по другим уголовным делам для предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в этих делах лиц. На закрытое судебное заседание не допускаются публика, представители средств массовой информации, однако приговор суда провозглашается в открытом судебном заседании. Заочное разбирательство уголовных дел не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом. Гласность судебного разбирательства необходима для осуществления социального контроля за судебной властью с целью предотвращения злоупотреблений и халатности со стороны судей.

*Принцип презумпции невиновности* (ст. 49 Конституции). В соответствии с принципом презумпции невиновности каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Презумпция невиновности – объективное правовое положение, из которого вытекают ряд важных следствий:

- ни один невиновный не должен быть привлечен к уголовной ответственности и осужден;

- никто не может быть задержан по подозрению в совершении преступления или заключен под стражу при отсутствии на то законных оснований, предусмотренных законом. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов. Всякий незаконно задержанный или лишенный свободы, или незаконно помещенный в медицинский или психиатрический стационар, или содержащийся под стражей свыше установленного срока, должен быть немедленно освобожден;

- обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого или обвиняемого, лежит на стороне обвинения;

- запрещается добиваться показаний обвиняемого и других участвующих в деле лиц путем насилия, угроз и иных незаконных мер;

- всякое неустранимое в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, сомнение должно толковаться в пользу обвиняемого;

- вред, причиненный лицу в результате нарушения его прав и свобод судом, а также должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, подлежит возмещению по основаниям и в порядке, установленном законом;

– осмотр жилища производится только с согласия проживающих в нем лиц или на основании судебного решения. Обыск и выемка в жилище могут производиться на основании судебного решения (ст. 12 УПК);

– ограничение права гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения. Обыск, наложение ареста на почтовые и телеграфные отправления и их выемка в учреждениях связи, контроль и запись телефонных и иных переговоров могут производиться только на основании судебного решения.

*Принцип справедливости.* Наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, должны быть справедливыми, т.е. соответствовать характеру и степени общественной опасности преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания (согласно Уголовному кодексу РФ понятие «помилование» охватывает и смягчение наказания).

*Принцип обязательности судебных решений.* Этот принцип означает, что вступившие в законную силу постановления судов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории РФ. Неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом. Обязательность на территории РФ постановлений судов иностранных государств, международных судов и арбитражей определяется международными договорами РФ.

*Принцип национального (родного) языка судопроизводства.* Данный принцип отражает многонациональный характер РФ. Общее правило, установленное в отношении языка судопроизводства, следующее: судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ, в других арбитражных судах, в военных судах ведутся на русском языке – государственном языке РФ. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции, в конституционных (уставных) судах субъектов РФ, у мировых судей ведутся на русском языке либо на государственном языке республики, на территории ко-

торой расположен суд. Лицам, не владеющим языком судопроизводства, предоставляются право выступать и давать объяснения в суде на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, пользоваться услугами переводчика.

При подготовке четвертого вопроса темы, прежде всего, уясните понятие «конституционно-правовой статус судьи» (далее – правовой статус) и его значение для осуществления качественного правосудия. Правовой статус судьи – это определяемое Конституцией РФ и федеральными законами правовое положение судьи, его права, обязанности, основания и порядок назначения на должность, гарантии деятельности. Значение правового статуса судей состоит в том, что он обеспечивает компетентность, независимость и беспристрастное рассмотрение ими дел и защищает судей от какого-либо вмешательства и давления извне. А это, в свою очередь, является необходимым условием выполнения судами своей роли по поддержанию конституционализма и правопорядка. В Европейской Хартии о статусе судей, принятой в июле 1998 г., говорится: «Целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать от судебных инстанций и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. Статус исключает возможность принятия и применения любых нормативных положений или процедур, способных поколебать доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности».<sup>134</sup> Законодательное обеспечение высокого статуса судьи и его гарантий является одним из важнейших показателей независимости судебной власти и судей от исполнительной власти и сторон по делу. Законодательство о статусе судей должно обеспечивать невмешательство политической власти в деятельность судейского корпуса, устранить риск коррупции при недостаточном финансировании вознаграждения судей, обеспечивать автономию судебной администрации, карьерный рост и статус судей (назначение, продвижение по службе, несменяемость, применение мер дисциплинарного воздействия, условия работы), защищать от влияния сторон по делу и конфликта интересов. Именно поэтому высокий статус гарантируется судьям во всех демократических государствах. Такой статус закреплен и в законодательстве России. Он определяется Конституцией РФ и

---

<sup>134</sup> Европейская хартия о статусе судей: сб. нормативных актов о суде и статусе судей Российской Федерации. Вып. 3. М.: Альфа-М, 2004. Кн. 2; Основные принципы независимости судебных органов. Приняты в г. Милане 26.08.1985 – 06.09.1985 // Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990; Европейская хартия о статусе судей. Постатейный комментарий // Российская юстиция. 1999. № 9. С. 5.

Законом «О статусе судей в Российской Федерации». В соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» все судьи в РФ обладают единым статусом независимо от того, в составе какого суда они осуществляют свои полномочия, и какое звено судебной системы они представляют. Различаются они между собой лишь полномочиями и компетенцией. Единство статуса означает равенство всех судов внутри судейского сообщества. В равной мере на них распространяются меры государственной защиты, гарантии независимости и недопустимость вмешательства в их деятельность, материальное обеспечение и социальная защита. Присвоение судье квалификационного класса, в зависимости от занимаемой должности и стажа работы, не означает изменения его статуса относительно других судей. Вместе с тем единство правового статуса не исключает особенностей правового положения судей, связанных с разным объемом полномочий и спецификой их деятельности.

Статус судьи обеспечивается государственными гарантиями его независимости, которые включают: недопустимость вмешательства в деятельность судьи; несменяемость судьи; порядок приостановления и прекращения полномочий и его право на отставку; неприкосновенность судьи и предоставление ему за счет государства материального и социального обеспечения. К гарантиям обеспечения полномочий судьи относится также деятельность системы органов судейского сообщества.

*Недопустимость вмешательства в деятельность судьи.* Всякое вмешательство в деятельность судьи по осуществлению правосудия преследуется по закону. Судья не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве дел, а также представлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом. Следование этим нормам объективно обеспечивает устранение из процедуры правосудия посторонних влияний, а всякое вмешательство в процессуальную деятельность судьи преследуется по закону.

*Несменяемость судьи и особый порядок приостановления и прекращения его полномочий.* В соответствии со ст. 121 Конституции РФ судьи несменяемы. Они не подлежат переводу на другую должность или в другой суд без их согласия, и их полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом. Принцип единства статуса судей определяет единый подход к отбору кандидатов и к порядку назначения их на судейские должности. Высокое положение судьи обуславливают и особые требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи. Судьей может быть только гражданин РФ, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее

5 лет. Лица без российского гражданства или имеющие двойное гражданство судьями быть не могут. Минимальный возраст для судьи – 25 лет, при этом судьей вышестоящего суда может быть гражданин РФ, достигший 30 лет, а для судей высших судебных инстанций РФ требуется достижение возраста 35 лет и стаж работы не менее 10 лет. Закон требует, чтобы на должность судьи назначались лица, не совершившие порочащих поступков, сдавшие квалификационный экзамен и получившие рекомендацию квалификационной коллегии судей. Кроме того, претенденты на должность судьи обязаны пройти медицинское освидетельствование для подтверждения отсутствия у них заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи.

Законодательно закреплена неограниченность срока полномочий судей. Судья федерального суда (за исключением Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ) в первый раз назначается на должность сроком на три года, по истечении которого он может быть назначен на ту же должность без ограничения срока полномочий до достижения предельного возраста. Предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда составляет 70 лет. Мировой судья назначается (избирается) на должность на срок, установленный законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. Срок полномочий судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

При исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях судья должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Судья не может быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям или движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

Приостановление полномочий судьи производится решением квалификационной коллегии при наличии одного из следующих оснований: признание судьи безвестно отсутствующим решением суда, вступившим в законную силу; возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечения его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу; участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти РФ или органа законодательной (представительной) власти субъекта РФ; избрание судьи в состав органа законодательной (представительной) власти РФ или органа законодательной (представительной) власти субъекта РФ. Приостановление полномочий судьи, за исключени-

ем случая избрания ему в качестве меры пресечения заключения под стражу, не влечет за собой снижения уровня материального и социального обеспечения судьи и не лишает его гарантий неприкосновенности. Решение о возобновлении полномочий судьи принимает квалификационная коллегия судей, приостановившая его полномочия.

Прекращение полномочий судьи означает уход или удаление судьи в отставку. Полномочия судьи прекращаются по следующим основаниям: письменное заявление судьи об отставке; неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи; письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам; достижение судьей предельного возраста пребывания в должности судьи или истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком. К иным причинам прекращения полномочий судьи относятся: прекращение гражданства РФ, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства; занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи. Полномочия судьи прекращаются также в случае совершения поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти, а также при вступлении в законную силу судебного решения о применении к нему принудительных мер медицинского характера. Полномочия судьи прекращаются решением соответствующей квалификационной коллегии судей, которое может быть обжаловано судьей в Высшую квалификационную коллегия судей в течение 10 дней со дня получения копии решения. Дальнейшее обжалование возможно путем обращения в Верховный Суд Российской Федерации.

Обратите внимание, что отставкой судьи признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста. Он вправе работать в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в соответствующих учреждениях, профсоюзных и иных общественных организациях, быть помощником депутата. Судья в отставке не вправе занимать должности прокурора, следователя и дознавателя. На период работы судьи, пребывающего в отставке, на него не распространяются гарантии неприкосновенности, установленные законом. Судья считается пребывающим в отставке до тех пор, пока соблюдает требования Закона «О статусе судей», сохраняет гражданство РФ и не допускает поступков, его порочащих и тем самым умаляющих авторитет судебной власти.

*Неприкосновенность судьи.* Личность судьи неприкосновенна. Неприкосновенность судьи включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции.

*Судья обладает судебной неприкосновенностью.* Закон гарантирует обеспечение интересов правосудия при решении вопросов о привлечении судей к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Дисциплинарная ответственность судей применяется за совершение проступка, связанного с нарушением норм федерального закона о статусе судей и положений кодекса судейской этики. Дисциплинарные взыскания – предупреждение или досрочное прекращение полномочий судьи – принимаются квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи. Административная ответственность возможна только по представлению Генерального прокурора и по решению коллегии из трех судей вышестоящего суда. Принятое решение может быть обжаловано судьей в порядке, установленном федеральным законом. Уголовная ответственность осуществляется с соблюдением специальной процедуры. Вопрос о возбуждении в отношении судьи уголовного дела решается Генеральным прокурором с согласия коллегии из трех судей вышестоящего суда и соответствующей квалификационной коллегии. В процедуре решения вопроса об аресте судьи также предусмотрено как участие коллегии из трех судей, так и квалификационной коллегии. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо принудительно доставленный в любой государственный орган, после установления его личности подлежит немедленному освобождению. Личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей. Уголовное дело в отношении судьи по его ходатайству, заявленному до начала судебного разбирательства, рассматривается Верховным Судом РФ.

Следует понимать, что судебная неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты интересов правосудия. Действующее законодательство не исключает социального контроля за работой судьи, а отказ квалификационной коллегии дать согласие на возбуждение уголовного дела в отношении судьи не является непреодолимым препятствием, поскольку такое решение может быть обжаловано в Высшую квалификационную коллегию или по заявлению гражданина в суд в соответствии с Федеральным законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

*Материальное и социальное обеспечение судей* является одной из гарантий его независимости и подчинения только закону. Размер должностного оклада устанавливается в процентном отношении соответственно к должностным окладам Председателей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Например, для судьи районного суда общей юрисдикции он составляет 67% от оклада Председателя Верховного Суда РФ. Кроме должностного оклада производятся иные выплаты: 50% за особые условия труда; доплаты за выслугу лет; за квалификационный класс; за ученую степень или ученое звание (5 – 10% от должностного оклада); за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» (10%) и некоторые другие. На указанные доплаты имеют право и судьи, пребывающие в отставке. Судьям гарантирован ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 рабочих дней. Время следования судьи к месту отдыха и обратно в срок отпуска не засчитывается. Стоимость проезда к месту отдыха и обратно подлежит оплате.

Медицинское обслуживание судей и членов их семей включает обеспечение лекарственными средствами, которые предоставляются за счет федерального бюджета. Они также имеют право на санаторно-курортное лечение, которое судье, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям оплачивается за счет средств федерального бюджета. Эти права сохраняются за судьей и после ухода (удаления) его в отставку или на пенсию. Гарантии государственного страхования жизни, здоровья и имущества судьи обеспечивает возмещение ущерба в случае смерти, причинения телесных повреждений, ущерба имуществу судьи. При этом жизнь и здоровье судьи подлежат страхованию на сумму, равную его заработной плате за 15 лет. Социальное обеспечение судей включает ежемесячное пожизненное содержание судей, достигших пенсионного возраста, размер которого зависит от стажа работы и устанавливается в пределах до 85% заработной платы судьи, занимающего соответствующую должность.

*Государственная защита судей* призвана обеспечивать независимость и неприкосновенность судьи с учетом важности исполняемой ими публичной деятельности. Судья, члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принять все необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление. Закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» предусмотрена система мер защиты жизни, здоровья, имущества судей, народных и присяжных заседателей феде-

ральных судов, а также мировых судей.<sup>135</sup> К ним относятся: личная охрана, охрана жилища и имущества; оповещения об опасности; временное помещение в безопасное место; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах; перевод на другую работу, изменение места работы или учебы; переселение на другое место жительства; замена документов. В исключительных случаях, когда безопасность защищаемого лица нельзя обеспечить другими мерами, по его заявлению или с его согласия ему могут быть выданы документы, удостоверяющие личность, и иные документы с измененными анкетными данными, а также может быть произведено изменение его внешности. Судья также имеет право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия, которое выдается ему органами внутренних дел по его заявлению в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об оружии». Меры безопасности в отношении федеральных и мировых судей и их близких обеспечиваются органами внутренних дел, а в отношении военных судей – командованием соответствующих военных частей.

*Деятельность системы органов судейского сообщества.* Органы судейского сообщества как выразители интересов судей – носителей судебной власти, являются важнейшим институтом обеспечения их независимости. Через свои органы судейское сообщество активно влияет на процесс организации и деятельности судов. *Судейское сообщество – это совокупность федеральных судов всех видов и уровней и судьи судов субъектов Российской Федерации, составляющих судебную систему страны.* Органами судейского сообщества в РФ являются: Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов РФ; Совет судей РФ; советы судей субъектов РФ; общие собрания судей судов; Высшая квалификационная коллегия судей РФ; квалификационные коллегии судей субъектов РФ. Компетенция и порядок образования органов судейского сообщества устанавливаются Федеральным законом.<sup>136</sup> Основными задачами органов судейского сообщества являются: содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства; защита прав и законных интересов судей; участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности; утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики.

---

<sup>135</sup> Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 08.12.2011) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Собрание законодательства РФ. 24.04.1995. № 17. Ст. 1455.

<sup>136</sup> Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.03.2002. № 11. Ст. 1022.

Органы судейского сообщества обсуждают вопросы судебной практики и совершенствования законодательства; проводят общественную экспертизу проектов законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей; рассматривают актуальные проблемы работы судов, их кадрового, организационного и ресурсного обеспечения, а также правового и социального положения судей; представляют интересы судей в государственных органах и общественных объединениях. Органы судейского сообщества избирают соответствующие квалификационные коллегии судей. К их компетенции относится: отбор кандидатов на должность судьи; приостановление или прекращение полномочий судьи; привлечение судей к дисциплинарной и административной ответственности; прекращение отставки судьи; обеспечение неприкосновенности судьи; проведение аттестации судьи и присвоение ему квалификационного класса. Высший орган судейского сообщества – Всероссийский съезд судей, который представляет интересы всего судейского сообщества. Съезд правомочен принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества, за исключением тех, которые относятся к полномочиям квалификационных коллегий судей. Он также правомочен утверждать кодекс судейской этики и акты, регулирующие деятельность судейского сообщества. Съезд созывается один раз в четыре года Советом судей РФ.

Конференции судей субъектов РФ представляют судей субъектов РФ, а также мировых судей, судей районных судов и гарнизонных военных судов, действующих на территориях соответствующих субъектов РФ. Конференции судей правомочны принимать решения по всем вопросам, относящимся к деятельности судейского сообщества в субъектах РФ, за исключением тех, которые относятся к полномочиям квалификационных коллегий судей. Конференции судей созываются советом судей соответствующего субъекта РФ по мере необходимости, но не реже одного раза в два года.

Квалификационные коллегии судей формируются из числа судей федеральных судов, судей судов субъектов РФ, представителей обществ ответственности, представителей Президента РФ. Высшая квалификационная коллегия судей РФ (ВККС) – один из органов судейского сообщества, формируемый для выражения интересов судей как носителей судебной власти. Формируется на 4 года в количестве 29 членов. 18 членов коллегии избираются тайным голосованием на Всероссийском съезде судей из числа судей от каждого звена судебной системы РФ. 10 членов коллегии являются представителями общественности, которые назначаются СФ. Один член коллегии – представитель Президента РФ, назначается Президентом РФ. ВККС решает вопросы, связанные с отбором кандидатов на должности руководителей (председа-

теля и заместителей) высших судов РФ, судей этих судов, руководителей других федеральных судов (за исключением районных судов), а также о приостановлении, возобновлении, прекращении их полномочий. Осуществляет квалификационную аттестацию упомянутых судей, присвоение им первого и высшего квалификационного класса; принимает решение о представлении судей к государственным наградам и присвоению почетных званий; налагает дисциплинарные взыскания на председателей, заместителей председателей федеральных судов (за исключением районных судов), а также на судей ВС РФ, ВАС РФ, федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов и окружных (флотских) военных судов за совершение ими дисциплинарного проступка; осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами. Так, в 2010 г. ВККС было наказано 165 судей, из них большинство получили предупреждения, 37 судей были уволены. Из уволенных же 14 человек были мировыми судьями и 13 – районными.

Квалификационная коллегия судей субъектов РФ в количестве 21 члена, формируется из представителей судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов субъектов РФ, районных судов, гарнизонных военных судов, мировых судей и судей конституционных (уставных) судов субъектов РФ из 13 членов коллегии, избираемых на конференциях судей тайным голосованием. Семь членов коллегии, представителей общественности, назначаются законодательным (представительным) органом субъекта РФ и один – Президентом РФ. Квалификационная коллегия судей субъектов рассматривает вопросы и принимает решения в отношении судей судов субъектов РФ; судей районных судов (в том числе председателей и заместителей); гарнизонных военных судов и мировых судей. Квалификационная коллегия объявляет в средствах массовой информации об открытии вакансий на должность судей, утверждает состав экзаменационной комиссии по приему экзаменов у кандидатов и с учетом результатов дает заключение о рекомендации (или отказе в рекомендации) претендентов на должность судьи. Коллегия приостанавливает, возобновляет либо прекращает полномочия судьи соответствующего уровня, осуществляет квалификационную аттестацию, назначает дисциплинарные взыскания и принимает иные решения согласно полномочиям, установленным федеральными законами.

Создание надлежащих условий для деятельности органов судейского сообщества, в том числе для содержания их аппарата, учреждения печатных изданий органов судейского сообщества, а также финансовое и материально-техническое обеспечение их деятельности возлагается на Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации и входящие в его систему органы.

В заключительном вопросе проанализируем место прокуратуры в системе органов власти, ее систему и организацию. Слово «прокуратура» произошло от латинского «procurare» – забочусь, обеспечиваю, предотвращаю. Впервые в России прокуратура была учреждена Петром I в 1722 г. в качестве контрольного и надзорного органа. Согласно ст. 1 Закона о прокуратуре Прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории РФ.<sup>137</sup> Конституция РФ не относит прокуратуру ни к одной из ветвей власти (ст. 129). *Прокурорскую деятельность можно определить как вид государственной деятельности, осуществляемой в форме прокурорского надзора за соблюдением Конституции и исполнением действующих на территории РФ законов, а также уголовного преследования.*<sup>138</sup> В законе указано, что органы прокуратуры осуществляют свою деятельность независимо от каких-либо ветвей власти. Закон также категорично указывает на недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора любых органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц. Подобное вмешательство влечет за собой ответственность.

Основная функция прокуратуры РФ – это надзор за соблюдением российского законодательства на всей территории страны. Прокуратура выполняет и другие функции, установленные законом. Надзор за исполнением законов делится на несколько направлений:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля и т.д.;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций и т.д.;
- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов судебными приставами;

---

<sup>137</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 21.11.2011, с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>138</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 985.

– надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

– надзор за соблюдением законов Следственным комитетом РФ.

Среди других функций прокуратуры значительное место занимает разрешение заявлений, жалоб в прокуратуру и иных обращений физических и юридических лиц, содержащих сведения о нарушении законов. Не менее важная самостоятельная функция прокуратуры – уголовное преследование за совершение преступлений. Эта функция заключается в праве прокурора возбудить уголовное дело о любом преступлении и отстаивание обвинения в суде в качестве государственного обвинителя. Еще одна функция прокуратуры – это координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Прокуратура вправе возбуждать дела об административных правонарушениях и проводить административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными «Кодексом» РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами. Прокуроры в соответствии участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Прокуратура РФ участвует в правотворческой деятельности, в частности, прокурор проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов государственной власти РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Таким образом, на прокуратуру возлагается обеспечение реализации норм права, содержащихся в Конституции, законах и других нормативных актах, участниками общественных отношений (органами государства, должностными лицами и т.д.), т.е. обеспечение принципа законности.

Перед тем как перейти к изучению системы прокуратуры РФ ознакомьтесь с терминологией. *Под системой прокуратуры* понимается упорядоченная в соответствии с едиными принципами организации и деятельности совокупность федеральных органов и учреждений, выполняющих взаимосвязанные задачи и функции, направленные на обеспечение единой законности, правопорядка, государственности России. *Прокуратура РФ* – единая централизованная система органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. *Территориальные органы прокуратуры* – совокупность органов системы прокуратуры РФ, созданных в соответствии с административно-территориальным делением страны и обеспечивающих выполнение задач и функций прокуратуры на соответствующую

щей территории. *Прокурор* – должностное лицо органов прокуратуры, наделенное в соответствии с законодательством полномочиями по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов. Под термином «прокурор» понимают Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, районных и городских прокуроров, военных, транспортных и других прокуроров, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации, районным или городским прокурорам, их заместителей и помощников, прокуроров отделов и управлений прокуратур, действующих в пределах своей компетенции.

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. Создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ, не допускаются.

*Генеральная прокуратура РФ.* Генеральная прокуратура является высшим звеном в системе органов прокуратуры. Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный прокурор РФ, который назначается и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Срок полномочий Генерального прокурора Российской Федерации пять лет. Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации составляют главные управления, управления и отделы. Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности СФ РФ по представлению Генерального прокурора. В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы на правах управлений: Главная военная прокуратура, управление по надзору за расследованием преступлений органами прокуратуры; за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью в органах внутренних дел, за расследованием особо важных преступлений; управление криминалистического обеспечения и другие. В составе Генеральной прокуратуры РФ в 2000 г. образованы управления в семи федеральных округах. Управления являются самостоятельными структурными подразделениями Генеральной прокуратуры РФ и размещаются непосредственно в центрах федеральных округов. Управления в федеральных округах осуществляют надзор за законностью деятельности окружных структур федеральных ведомств;

координируют действия правоохранительных органов по борьбе с преступностью; организуют работу прокуроров субъектов РФ, входящих в округ, по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. Управления не подменяют другие подразделения Генеральной прокуратуры и прокуратуры субъектов РФ. Взаимодействие между управлениями и подразделениями Генеральной прокуратуры в рамках предоставленной им компетенции и предметов ведения осуществляется в соответствии с требованиями Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Генеральный прокурор РФ руководит всей системой органов прокуратуры, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры и порядок реализации мер материального и социального обеспечения ее работников.

*Территориальные прокуратуры.* Прокуратуры субъектов РФ образованы в соответствии с административно-территориальным и национально-государственным устройством РФ. Существуют прокуратуры республик, входящих в состав РФ, прокуратуры краев, областей, автономных округов и автономной области. Прокуратуры субъектов РФ возглавляют назначаемые на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами власти субъекта РФ соответствующие прокуроры. Руководители прокуратур субъектов РФ имеют первого заместителя и заместителей, которые также назначаются на должность Генеральным прокурором РФ. В прокуратурах субъектов РФ образуются коллегии в составе прокурора субъекта РФ (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), а также других прокурорских работников, назначаемых прокурором субъекта РФ. В прокуратурах субъектов РФ сформированы управления и отделы. Начальники управлений и отделов являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений – помощниками прокуроров субъектов РФ.

Прокуроры субъектов РФ руководят деятельностью прокуратур районов и иных административно-территориальных единиц. Они уполномочены издавать приказы, указания, распоряжения, которые обязательны для исполнения всеми нижестоящими прокурорами.

Прокуратуры районов возглавляют соответствующие прокуроры. Прокуроры районов, прокуроры специализированных прокуратур назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

*Специализированные прокуратуры.* Специализированная прокуратура – орган прокуратуры специализированного характера, входя-

щий в систему соответствующих специализированных прокуратур, созданный на правах городской, районной или областной прокуратуры, действующий в соответствующей специальной сфере правовых отношений (военной, транспортной, природоохранной и др.). В этих сферах действуют хозяйственные и государственно-правовые структуры, закономерности формирования и функционирования которых непосредственно не связаны с федеративным устройством и административно-территориальным делением. Обеспечить законность в этих специфических сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства, и призваны специализированные прокуратуры.

К настоящему времени сложились специализированные прокуратуры двух типов. Прокуратуры первого типа – военные, транспортные, войсковых частей – осуществляют возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в соответствующих сферах правовых отношений. Специализированные прокуратуры второго типа – природоохранные и по надзору за исполнением законов в ИТУ. Они действуют по выполнению задач и функций прокуратуры наряду с территориальными. При этом общие принципы организации и деятельности прокуратуры на них распространяются в полной мере. Специализированные прокуратуры не могут и не должны заменять либо подменять деятельность территориальных прокуратур как основного элемента прокурорской системы.

*Военные прокуратуры* осуществляют полномочия в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров и следователей, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами. Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, определенными Законом «О прокуратуре Российской Федерации», и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*Транспортные прокуратуры* осуществляют расследование преступлений, совершенных на транспортных объектах, осуществляют надзор за законностью административной деятельности органов внутренних дел на транспорте, оперативно-розыскной деятельностью, дознанием и предварительным следствием, которые проводят сотрудники транспортной милиции. Осуществляют надзор за исполнением законов

и соблюдением прав, свобод и законных интересов граждан предприятиями различных форм собственности, которые так или иначе связаны с предоставлением или обслуживанием транспортных перевозок грузов и пассажиров. Транспортные прокуратуры создаются на железных дорогах, их участках, в аэропортах, в морских и речных портах.

*Природоохранные прокуратуры* осуществляют надзор за исполнением законодательства об охране природы и окружающей среды, расследование экологических преступлений. Они созданы по принципу межрайонных прокуратур с подчинением прокурорам субъектов РФ (например, Волжская межрегиональная природоохранительная прокуратура, Межрайонная природоохранная прокуратура Московской области). Перед природоохранными прокуратурами стоят задачи добиваться ликвидации источников загрязнения, квалифицированно расследовать экологические преступления; поддерживать государственное обвинение по этим делам в судах; реагировать на факты бесхозяйственного отношения к природным богатствам, загрязнения атмосферного воздуха, земель и водных источников.

*Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях* действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов РФ (например, Тамбовская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях). На эти прокуратуры возложен надзор за соблюдением законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

*Прокуратуры особо режимных объектов* созданы в целях охраны государственной тайны и обеспечения установленного режима секретности на особо режимных объектах, перечень которых устанавливается Правительствам РФ. Их правовой статус приравнен к прокурорам городов или районов как по штатной численности, так и по перечню предоставленных полномочий по установлению и устранению нарушений закона. Эти прокуратуры строго централизованы, находятся в непосредственном подчинении Генерального прокурора РФ (например, Воронежская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах, первая прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области).

*Прокуратуры закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)* является специализированной прокуратурой, осуществляющей в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо режимных объектах оборонно-промышленного комплекса и в специальных воинских формированиях надзор за исполнением законов. Прокурор ЗАТО подчиняется прокурору соответствующего субъекта Федерации, на территории которого дислоцирован, кроме двух прокуратур (г. Межгорье и комплекс «Байконур»), которые

функционируют на правах прокуроров субъектов РФ и подчиняются непосредственно Генеральной прокуратуре РФ.

*Служба в органах прокуратуры.* Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы, а прокурорские работники – государственными служащими государственной службы Российской Федерации.

На должности прокуроров и следователей могут быть назначены граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. На должности прокуроров субъектов РФ назначаются лица не моложе 30 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее пяти лет. На должности прокурора города, района, приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет, имеющие стаж работы прокурором или следователем в органах прокуратуры не менее трех лет. Не могут быть приняты на службу в органы прокуратуры лица, имеющие гражданство иностранного государства; признанные решением суда недееспособными или ограниченно дееспособными; лишенные решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока; имевшие или имеющие судимость; состоящие в родстве или свойстве с работником прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Лицам, впервые принимаемым на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования, в целях проверки их соответствия занимаемой должности может устанавливаться испытание на срок до шести месяцев.

Гарантией независимости прокуроров является неприкосновенность личности. В частности проверка сообщения о факте совершения ими правонарушения, возбуждение уголовного дела (кроме случаев, когда они были застигнуты на месте преступления), производство расследования являются исключительной компетенцией органов прокуратуры (на период расследования прокурор или следователь отстраняется от должности); не допускается задержание, привод, личный досмотр прокурора или следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления. Материальное и социальное обеспечение, в том числе льготы и обязательное государственное страхование, ответственность за посягательство на их жизнь и жизнь членов их семей, посягательство на их независимость, – все это также является гарантией независимости.

Работникам органов и учреждений прокуратуры присваиваются классные чины. Классные чины – это личные служебные разряды, во многом аналогичные воинским званиям, присваиваемые работникам прокуратуры. Они присваиваются в соответствии с занимаемой должностью и стажем работы, свидетельствуя о служебном и профессиональном росте работника. В прокуратуре РФ присваиваются следующие классные чины, в порядке возрастания: младший юрист; юрист 3 класса; юрист 2 класса; юрист 1 класса; младший советник юстиции; советник юстиции; старший советник юстиции; государственный советник юстиции 3 класса; государственный советник юстиции 2 класса; государственный советник юстиции 1 класса; действительный государственный советник юстиции.

## **Тема 22. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации**

1. Теория и история местного самоуправления.
2. Конституционные основы местного самоуправления. Состав законодательства РФ о местном самоуправлении.
3. Территориальные основы местного самоуправления. Система местного самоуправления в РФ.
4. Компетенции и полномочия местного самоуправления. Органы и должностные лица.
5. Конституционные гарантии местного самоуправления.

Для глубокого понимания значения конституционно-правового института местного самоуправления как одной из основ конституционного строя РФ, необходимо вначале уяснить его теоретическую сущность, ознакомиться с историей развития местного самоуправления в России и за рубежом.

Местное самоуправление – это *одна из форм осуществления народовластия, система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории*. Таким образом, самоуправление – это способ решения вопросов местного значения, т.е. вопросов, имеющих значение, прежде всего, для населения соответствующих муниципальных образований (городов, сел, иных населенных пунктов и территорий) и напрямую не связанных с общегосударственными функциями.

Если говорить о теоретической основе местного самоуправления, то все современные теории строятся на основе теорий местного самоуправления, разработанных еще в XIX в. Охарактеризуем основные из них.

*Теория общественного самоуправления* исходила из противостояния государства и общества, из признания свободы осуществления

своих задач местными сообществами. Эта теория выдвигала в качестве признаков самоуправления негосударственный, а именно хозяйственный характер деятельности местного самоуправления, усматривала сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать своими общественными интересами без какого-либо вмешательства со стороны государства. На практике оказалось затруднительным выделить чисто хозяйственные дела местного значения, которые по своему существу отличались бы от дел государственного управления.

*Общественная теория самоуправления* получила распространение в 60-х гг. XIX в. в русской юридической науке. Она была обоснована в работах А.И. Васильчикова, В.Н. Дешкова, которые исходили из права местных учреждений самостоятельно заниматься местными хозяйственными и общественными делами, из независимости местного самоуправления от государства.

*Теория государственного самоуправления*, разработанная немецкими юристами, рассматривала самоуправление как одну из форм организации местного государственного управления. Все полномочия местного самоуправления даны государством. Однако местное самоуправление осуществляется не правительственными лицами, а самими местными жителями, которые заинтересованы в результатах местного управления. В теории подчеркивался именно государственный характер местного самоуправления.

*Теория дуализма местного самоуправления* исходит из двойственного характера муниципальной деятельности – самостоятельного решения местных дел и осуществления на местном уровне определенных государственных функций. Поэтому муниципальные органы, осуществляя управленческие функции, выходят за пределы местных вопросов и должны действовать как инструмент государственного управления.

*Теория социального обслуживания* считает, что основной задачей муниципальных органов является оказание услуг населению, главной целью их деятельности выступает благосостояние жителей. Следует отметить, что современные определения понятия «местное самоуправление», как правило, основываются на тех же положениях. Современная наука местное самоуправление, как и в прошлом, рассматривает как самостоятельную, инициативную деятельность местного населения, имеющего целью удовлетворить свои нужды и интересы.

Далее рассмотрим историю самоуправления в России. В истории местного самоуправления в России можно выделить несколько исторических этапов. Первый этап – середина XVI в. В XVI в. происходит замена кормлений – системы местного управления через наместников, специальными органами самоуправления – губными и земскими учре-

ждениями. В 1555 г. указом Ивана Грозного упраздняются кормления и вводятся *земские учреждения*. Они носили сословный характер и действовали в пределах волостей. Земская власть осуществлялась земскими старостами, а также земскими дьяками. Второй этап – вторая половина XVII – первая половина XVIII вв. В тот период устанавливается система *приказно-воеводского* управления на местах. При Петре I упраздняются губные и земские учреждения. Третий этап – последняя четверть XVIII в. Именно к этому периоду относится начало самостоятельного законодательного регулирования местного самоуправления. В период правления Екатерины II был принят ряд актов, направленных на создание местных органов (сословные общества) с предоставлением им права внутреннего управления: Учреждение о губерниях (1775); Жалованная Грамота дворянству (1785); Грамота на права и выгоды городов (1785); Городовое Положение (1785). Учреждались губернские и земские дворянские собрания для выборов должностных лиц местной администрации и суда. Для управления сословными делами учреждались должности предводителей губернского и уездного дворянства. В каждом городе создавались представительный орган – общая городская дума, состоящая из выборных от каждого из шести разрядов городских обывателей (от гильдий, цехов, иногородних, иностранных гостей, от именитых граждан и от посадских людей), и ее орган – шестиглавая дума, избираемая общей городской думой. Городским обществом выбирались городской глава, бургомистры и ратманы, а также должностные лица ремесленных управ. Выборное начало органов самоуправления и должностных лиц на производстве и в масштабах города было одной из главных форм проявления самоуправления по Положению 1785 г.

Четвертый этап реформирования местного самоуправления связан с реформаторской деятельностью Александра II и прежде всего с крестьянской реформой. Крестьянская реформа 1861 г. наряду с другими важнейшими изменениями в жизни страны предусматривала организацию сельского и волостного крестьянского самоуправления. Основными субъектами крестьянского самоуправления стали сельская община, в составе которой решались все хозяйственно-бытовые вопросы: земельные дела, раскладывал налоги, избирал сельского старосту и иных должностных лиц. Важно то, что «Положение о реформе» исходило из негосударственной природы самоуправления и для этого не указывало на какие бы то ни было государственно-властные полномочия земских учреждений. Служба в них определялась как выполнение общественных обязанностей. Это была практическая реализация общественной теории самоуправления. В систему земских учреждений входили уездные избирательные съезды, которые раз в три года формировали состав уездного земского собрания – уездных гласных. Зем-

ские собрания созывались обычно один раз в год, «осенью», чтобы определить основные направления хозяйственной деятельности, рассмотреть и утвердить сметы, раскладку повинностей и др. На первом собрании вновь избранного уездного земства нового созыва избирался личный состав земской управы.

Губернское земское собрание формировалось из гласных, кандидатуры которых обсуждались на уездных земских собраниях в соответствии с установленным количеством и процедурой. Как правило, число губернских гласных не превышало 50 человек, уездные земские собрания были меньшей численности. Председателем уездного и губернского земского собрания становился в силу своего положения уездный и губернский предводитель дворянства. Губернское и уездное земское собрание формировало земские управы – исполнительно-распорядительные органы земства. Они осуществляли работу, связанную с управлением земским имуществом, развитием хозяйства и осуществлением социальных функций. Законодательство достаточно широко определяло компетенцию земства и его управы – решение всех местных хозяйственных дел в пределах данной территории: земские повинности и земские доходы, общественное призрение и медицинское обслуживание населения, начальное народное образование. Законодательство предусматривало ежегодный отчет управы о своей работе перед собранием.

Значительным достижением муниципального права в России стало определение в законодательстве самостоятельных источников финансирования деятельности земских учреждений. Доходы земского учреждения состояли из губернского земского сбора – местного государственного налога, который прежде поступал в распоряжение губернской администрации. Кроме этого, важным источником дохода были также субвенции государства – целевые дотации на решение конкретных вопросов (например, на содержание местных путей сообщения, организацию народных училищ и т.д.). Определенную часть доходной части местного бюджета составляли частные пожертвования, прибыль от торгово-промышленной деятельности земств, его учреждений и предприятий.

Самостоятельность земского самоуправления вместе с тем не отрицала определенных форм контроля государства за организацией и деятельностью земств. Основными механизмами такого воздействия, наряду с финансовым, были утверждения в должности председателей уездного земства, и его членов губернатором и аналогично должностных лиц на губернском уровне – министром внутренних дел. Они же имели право наложить вето на решения соответствующих земств и приостановить их исполнение. Конфликты земских учреждений с органами и должностными лицами царской администрации рассматривал

Правительствующий Сенат. Кроме того, предусматривался и обычный порядок Судебного рассмотрения конфликтных ситуаций.

По принципу земской реформы осуществлялась городская реформа. Городовое Положение 1870 г. предусматривало создание системы городского самоуправления, включавшего следующие институты: городская дума; городская управа; городской голова (председатель городского самоуправления). В отличие от земств, выборы в городские думы осуществлялись без учета сословности на основе имущественного ценза. Принципы организации и деятельности, функции и система взаимоотношений городского самоуправления с органами государственной власти были в значительной степени сходны с общими принципами функционирования земств.

Таким образом, в России был создан институт всесословного местного самоуправления, сыгравший выдающуюся роль в хозяйственной и культурной жизни страны. Становление земского и городского самоуправления как основных субъектов местного самоуправления во второй половине XIX в. в целом означало утверждение принципа всесословности, включение в решение вопросов местного значения всех сословных групп.

Попытка повысить роль самоуправления была предпринята Временным правительством. 3 марта 1917 г. оно приняло Декларацию, провозгласившую реформу местного самоуправления. 15 апреля 1917 г. был принят закон «О производстве выборов гласных Городских Дум и об участковых городских управлениях». Этим законом впервые в истории России вводилось *всеобщее избирательное право* при выборах в органы городского самоуправления. Право участвовать в выборах гласных получили все граждане независимо от пола, национальности и вероисповеданий, старше 20 лет, при этом совсем необязательно стало проживание в городе и владение в нем недвижимостью. Однако представители администрации, лица, состоявшие на службе в местной милиции (полиции) не имели права участвовать в выборах. Согласно Положению о волостном земстве от 21 мая 1917 г. стали формироваться органы самоуправления в самой мелкой административно-территориальной единице – волости. Представительным органом местного самоуправления являлось волостное земское собрание. Избирать волостных гласных имели право все граждане независимо от пола, национальной и религиозной принадлежности, достигшие 20-летнего возраста, если они проживали в данной волости во время составления избирательных списков. Города составляли самостоятельный избирательный округ.

Проводимые реформы местного самоуправления в России не утратили своего значения и в настоящее время, именно в ходе реформы были выработаны такие основополагающие принципы развития мест-

ного самоуправления как учет социально-политической многоукладности развития территорий на основе этнополитических, культурных, религиозных и других традиций, разграничение ресурсов власти по принципу эффективности их использования каждым из уровней, обладание органов местного самоуправления широким спектром прав в экономической и хозяйственной сферах, запрет органам местного самоуправления на участие в политической жизни страны и направление всей деятельности на удовлетворение первоочередных потребностей населения.

После 1917 г. в нашей стране победила концепция, согласно которой все представительные органы – сверху донизу – входят в единую систему государственной власти. Местные Советы народных депутатов представляли собой нижнее звено единого государственного аппарата. Организованные в жесткую государственную вертикаль, они были демократическим прикрытием монопольной власти партийного аппарата. В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. система местных органов государственной власти включала *областные, губернские (окружные), уездные и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты*. Городские и сельские советы избирались непосредственно населением. Съезды Советов избирались на основе многостепенных выборов. По Конституции СССР 1936 г. все звенья представительной системы РФ были строго централизованы. Съезды советов были упразднены и на всех уровнях представительными органами стали советы, а исполкомы – исполнительно-распорядительными органами. Советы всех уровней были органами государственной власти и в данном случае их нельзя рассматривать как органы местного самоуправления.

Возрождение местного самоуправления на новом витке общественного развития России связано с коренной перестройкой государственно-властных структур, проходившей в период 1989 – 1993 гг. Правовой основой для утверждения новых начал организации местной власти стал Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Согласно Закону система местного самоуправления включала местные Советы, органы территориального общественного самоуправления населения (советы и комитеты микрорайонов, домовые, уличные, квартальные, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Первичным территориальным уровнем местного самоуправления признавался сельсовет, поселок (район), город (район в городе).

Основу местного хозяйства должна была составить коммунальная собственность. Она включала имущество, создаваемое или приобре-

таемое органами местного самоуправления за счет принадлежащих им средств, а также передаваемое им безвозмездно союзными и республиканскими органами. Муниципальным предприятиям обеспечивалось преимущественное право пользования местными природными и материально-техническими ресурсами.

Следующий этап начался с принятия 06.07.1991 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», в соответствии с которым местные представительные органы власти в районах, городах, районах в городах, поселках и сельсоветах (соответствующие Советы народных депутатов) избирались населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Исполнительно-распорядительным органом управления, подотчетным соответствующему Совету, а также вышестоящим исполнительно-распорядительным органам в пределах их компетенции, являлась местная администрация. Возглавлял ее глава администрации, избирался путем всеобщих прямых и равных выборов при тайном голосовании также сроком на пять лет. Местный совет имел право отменять акты местной администрации, противоречившие законодательству и решениям Совета, принятым в пределах его компетенции. Совет вправе был выразить недоверие главе местной администрации.

Принятая в 1993 г. Конституция РФ закрепила положение о выделении местного самоуправления из системы органов государственной власти, тем самым, в России конституционно утвердилось местное самоуправление – специфический уровень власти, так как выделение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти установило своеобразное разделение государственных функций по вертикали. Важным событием в становлении системы местного самоуправления в нашей стране явилось принятие Федерального закона № 154-ФЗ от 28.08.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законе местное самоуправление характеризовалось как самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения непосредственно или через органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Правовой основой нового этапа реформирования стал Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Закон заложил базу новой двухуровневой системы местного самоуправления, при которой по замыслу законодателя население будет реально принимать участие в ее осуществлении.

При изучении темы необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство: в законодательстве и литературе часто употребляется термин «муниципальное право». Само слово «муниципалитет» (латинское – «самоуправляющаяся община») применяется в РФ к городским и сельским поселениям, т.е. к такому уровню общественной

жизни, на котором осуществляется местное самоуправление. Поэтому термины «муниципальный» и «местный» являются идентичными и в равной мере используются применительно к явлениям и структурам, связанным с местным самоуправлением.

Во втором вопросе изучите конституционно-правовые основы местного самоуправления. Конституционные нормы занимают главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление. В Конституции РФ закреплены две формы единой власти народа – государственная власть и местное самоуправление. *Конституционные нормы представляют собой совокупность юридических принципов и предписаний, которые определяют политико-правовую природу местного самоуправления, закрепляют основные права граждан в области местного самоуправления, регулируют основы правового статуса органов местного самоуправления и их взаимоотношения с государством.* Конституционные нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня.

Идеология местного самоуправления, заложенная в Конституции, отражает две объективные социальные потребности: необходимость эффективного управления делами общества и развитие демократии. Чем сложнее общество, тем труднее управлять экономическими и социальными процессами из центра, поэтому местное самоуправление – необходимый элемент децентрализации управления, передачи на места вопросов, которые там могут решаться наиболее успешно.

В первую очередь выделите принципиальное конституционное положение о том, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, которое относится к институтам гражданского общества и не относится к институтам государственной власти, т.е. органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Местное самоуправление регулируется нормами ст. 130 – 133 Конституции РФ.

*Статья 130* содержит нормы, определяющие субъекты местного самоуправления (население, граждане), сферу его реализации (вопросы местного значения), способы решения населением вопросов местного значения (самостоятельно), формы осуществления местного самоуправления (референдум, муниципальные выборы, другие формы прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления).

*Статья 131* содержит нормы об основах территориальной организации местного самоуправления (городские, сельские поселения и другие территории), о порядке определения структуры органов местного самоуправления (принцип самостоятельности), закрепляет принцип изменения границ территорий муниципальных образований (исключительно с учетом мнения населения).

*Статья 132* определяет наиболее важные предметы ведения органов местного самоуправления и гарантирует их самостоятельность в процессе осуществления их полномочий.

*Статья 133* устанавливает конкретные виды конституционных гарантий местного самоуправления (общие гарантии, юридические гарантии – судебная защита, компенсация дополнительных расходов, запрет на ограничение прав местного самоуправления).

Определим конституционные основы местного самоуправления:

– население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения. При этом Конституция устанавливает важный принцип организации местного самоуправления – осуществление местного самоуправления населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, которая означает, что все последствия принимаемых в рамках осуществления местного самоуправления решений ложатся на само население, тем самым стимулируя заинтересованность населения;

– экономическая основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежат населению муниципального образования;

– система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает в себя и иные органы (исполнительно-распорядительные, контрольные и т.д.);

– местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий;

– органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия в решении вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и др.), а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

– местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;

– местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

– устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Кроме специальной гл. 8 Конституции РФ конституционные нормы о местном самоуправлении содержатся и в других статьях. Так, согласно ст. 3 народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления. В статье 8 установлено, что в РФ признается и защищается муниципальная форма собственности, а в ст. 9 закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности. Обратите внимание на другие статьи Конституции: 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 72.

Далее остановитесь на составе законодательства о местном самоуправлении. Понятие «законодательство» традиционно понимается в двух смыслах. В широком понимании – это совокупность правовых актов, регулирующая те или иные общественные отношения (в данном случае – местное самоуправление). В узком смысле под понятием «законодательство» понимаются исключительно законы, принятые тем или иным уровнем государственной власти (федеральные законы или законы субъектов РФ). В нашем случае мы будем применять законодательство в широком смысле.

Состав законодательства о местном самоуправлении, помимо Конституции РФ, включает в себя общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, а также законодательство РФ, включающее в себя федеральные конституционные законы, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», другие федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Правовое регулирование местного самоуправления подчинено строгой иерархии. В ней правовые акты размещаются в зависимости от их юридической силы, причем наивысшей юридической силой обладает Конституция РФ.

Из международных документов в первую очередь необходимо выделить Европейскую Хартию местного самоуправления, Декларацию о принципах местного самоуправления, принятую Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом

которого является Россия.<sup>139</sup> Первостепенное значение имеет Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15.10.1985 в Страсбурге. Россия, подписав вышеназванную Хартию 28.02.1996, и ратифицировав ее 20.03.1998, взяла на себя обязательство соблюдать определенные положения, касающиеся местного самоуправления:

- обеспечение права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

- основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Это не должно исключать предоставления таким органам в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

- органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти;

- осуществление государственных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам;

- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом;

- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом;

- статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий;

- органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

---

<sup>139</sup> Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.09.1998. № 36. Ст. 4466; Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29.10.1994 «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках содружества» // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1995. № 6. С. 85 – 89.

Европейская хартия местного самоуправления содержит и иные положения о местном самоуправлении, соблюдение которых обязательно для Российской Федерации. Подробно ознакомьтесь с ними.

Наиболее важным, с точки зрения детализации конституционных основ местного самоуправления в РФ, является ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».<sup>140</sup> Закон заменил одноименный Федеральный закон 1995 г. Закон устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления. Федеральный закон обладает приоритетом по отношению к законам, регулирующим отношения местного самоуправления, в части закрепления принципиальных территориальных, организационных и правовых форм местного самоуправления (территория и границы муниципальных образований, структура органов местного самоуправления, порядок их деятельности, акты органов местного самоуправления и порядок их принятия). При регулировании иных отношений местного самоуправления приоритет может принадлежать и другим актам федерального законодательства. Так, при регулировании муниципальных бюджетных, налоговых отношений большей юридической силой обладают соответственно Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс. На регулирование отношений местного самоуправления направлен ряд ключевых федеральных законов, в том числе Гражданский, Трудовой, Уголовный, Бюджетный, Налоговый, Земельный, Водный, Лесной кодексы Российской Федерации.

Федеральный закон также предусматривает принятие законов, регулирующих наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями, государственные минимальные социальные стандарты, порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность и т.п.

Закон устанавливает компетенцию органов местного самоуправления, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, органы и должностные лица местного самоуправления, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью, правовые акты, принимаемые муниципальными органами.

Особенностью Федерального закона является то, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, т.е. вопросы местного значения посе-

---

<sup>140</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011; с изм. и доп., вступающими в силу с 05.01.2012) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

ления не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа. Важным является также то, что различные муниципальные образования имеют различные доходные источники, рассчитываемые исходя из их потребностей.

Кроме того, конкретизация правовых основ деятельности муниципальных органов в отдельных сферах жизнедеятельности общества и государства осуществляется иными федеральными законами.<sup>141</sup> На федеральном уровне регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется также Указами Президента РФ, постановлениями Правительства. Муниципальную направленность имеют и акты отдельных федеральных министерств и ведомств, иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, детализируются полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований.

Для функционирования местного самоуправления важно региональное законодательство. В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определен круг вопросов в сфере местного самоуправления, регулирование которых осуществляется законодательством субъектов РФ. Эти вопросы регулируются конституциями (уставами), законами и иными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В каждом субъекте РФ приняты законы об организации местного самоуправления на своей территории. К их числу относятся законы о выборах в органы местного самоуправления, местных референдумах, муниципальной службе, административно-территориальном устройстве субъекта РФ, порядке образования и преобразования муниципальных образований и другие.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.07.2011, с изм. от 20.10.2011) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 02.12.1996. № 49. Ст. 5497; Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152 // Собрание законодательства РФ. 13.04.1998. № 15. Ст. 1695.

<sup>142</sup> Устав (Основной Закон) Тамбовской области Российской Федерации от 30.11.1994 (с изм. и доп.); Закон Тамбовской области от 23.07.2003 «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 04.07.2007 «О муниципальной службе в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 23.07.2003 «О выборах должностных лиц местного самоуправления в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 28.07.2003 «О местном референдуме»; Закон Тамбовской области от 28.02.1996 «О собраниях (сходах) граждан по месту жительства в Тамбовской области» и др.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.<sup>143</sup> Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Одновременно с законом установлена ответственность за их неисполнение. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

Среди муниципальных нормативных правовых актов следует отметить устав муниципального образования, поскольку он регулирует вопросы организации местного самоуправления конкретного муниципального образования. Посредством устава регулируются специфические вопросы муниципального образования: структура органов местного самоуправления и иные вопросы, имеющие существенное значения для жизни муниципального образования. Далее в соответствии с федеральным законом в иерархии муниципальных правовых актов следуют решения, принятые на местном референдуме; акты представительного органа муниципального образования; акты иных органов местного самоуправления.

Содержание третьего вопроса составляет система местного самоуправления в РФ. *Под системой местного самоуправления понимается территориальная организация самоуправления, совокупность органов и организационных форм, с помощью которых соответствующая территориальная община или ее составные части решают вопросы местного значения, осуществляют функции местного самоуправления.* В настоящее время в стране более 24 тыс. муниципальных образований и можно говорить о том, что система местного самоуправления в России все еще находится в стадии формирования, поскольку происходит слияние небольших муниципалитетов, сельских поселений с более сильными и самодостаточными территориями.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в России установлена *единообразная двухуровневая система местного самоуправления.* Нижний уровень образует городские и сельские поселения, а верхний – городские округа и муниципальные районы, в которые территориально и административно входят поселения. Оба уровня являются самостоятельными, их компетенция разграничивается, они

---

<sup>143</sup> Например: Устав города Тамбова (принят решением Тамбовской городской Думы от 04.05.2005, с изм. и доп.).

имеют свои исполнительные и представительные органы власти, высшее должностное лицо муниципального образования. Территория всех субъектов РФ поделена на территории муниципальных районов и городских округов, а территория муниципальных районов – на территории городских и сельских поселений, в малонаселенных местностях могут образовываться межселенные территории.

Закон устанавливает пять видов *муниципальных образований*.

*Сельское поселение* – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, муниципальных районах выделяются административные центры – поселения, в которых расположены органы местного самоуправления соответственно сельского поселения, муниципального района. В границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, более 1 тыс. человек и объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. человек каждый.

*Городское поселение* – город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через выборные и иные органы местного самоуправления. В составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не имеющие статуса сельских поселений. *Муниципальный район* – несколько поселений и (или) межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

*Городской округ* – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В городских округах осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

*Внутригородская территория города федерального значения* – часть территории города федерального значения (Москвы или Санкт-Петербурга), в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные ор-

ганы местного самоуправления. Территории городов федерального значения разделяются на территории внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований).

Территории муниципальных образований в большинстве субъектов РФ совпадают с административно-территориальным делением, при этом городскому округу соответствует город республиканского, краевого, областного, окружного значения, городскому поселению – город или поселок районного значения, сельскому поселению – сельсовет или сельский округ, но во многих регионах имеются расхождения. Например, в Тамбовской области двухуровневая система местного самоуправления представлена следующим образом: всего в области 352 муниципальных образования, из них 7 городских (города Кирсанов, Котовск, Мичуринск, Моршанск, Рассказово, Тамбов, Уварово), 23 районных муниципальных образования, 13 городских поселений, 309 сельских поселений, 1710 сельских населенных пунктов. На практических занятиях или самостоятельно составьте схему местного самоуправления Тамбовской области, используя соответствующее законодательство.<sup>144</sup>

В соответствии с требованиями закона все они должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также при принятии соответствующих федеральных законов и законов субъектов Федерации исполнять делегированные полномочия.

В четвертом вопросе рассмотрим компетенции и полномочия местного самоуправления, а также органы и должностные лица местного самоуправления, которые их реализуют. *Под компетенцией местного самоуправления понимается круг его предметов ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов РФ и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления. Под предметом ведения следует понимать те сферы (области) жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция.*

Помните, что в РФ существуют и функционируют три уровня власти, имеющие свою компетенцию: федеральная, государственная власть субъектов РФ, власть местного самоуправления, задачей кото-

---

<sup>144</sup> Закон Тамбовской области от 17.09.2004 № 231-З (с последующими изм.) «О наделении муниципальных образований Тамбовской области статусом сельского, городского поселения, городского округа, муниципального района»; Закон Тамбовской области от 17.09.2004 № 232-З (с последующими изм.) «Об установлении границ и определении места нахождения представительных органов муниципальных образований в Тамбовской области»; Закон Тамбовской области от 21.06.1996 № 72-З (с последующими изм.) «Об административно-территориальном устройстве Тамбовской области».

рой является реализация совместных интересов жителей муниципальных образований.

Компетенции органов местного самоуправления, которые устанавливаются законодательными актами, должны обеспечивать возможность самостоятельно решать все вопросы местного значения, затрагивающие интересы жителей муниципального образования и влияющие на повседневную жизнь, а также отдельные государственные вопросы, которые могут возлагаться на органы местного самоуправления. Из компетенции органов местного самоуправления выпадают лишь те сферы деятельности, которые государство в соответствии с Конституцией специально оставило за собой (например, вопросы войны и мира, обороны и безопасности, внешняя политика и международные отношения, судостроительство, прокуратура, финансовое, валютное, кредитное и таможенное регулирование и другие). Согласно закону к вопросам местного значения отнесены практически все области непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования: организация местного самоуправления в муниципальных образованиях, его правовое закрепление в уставе муниципального образования; правовое регулирование муниципальных отношений в пределах полномочий местного самоуправления; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, взаимоотношения с предприятиями, учреждениями и организациями других форм собственности; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, регулирование планировки и застройки территорий, формирование программ развития местного сообщества и др.<sup>145</sup>

Для реализации вопросов местного значения необходимы три условия.

1. Органы местного самоуправления должны обладать в рамках законов полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или добровольно ими не переданы какому-либо другому органу власти.

2. Органы местного самоуправления должны иметь финансовые и материальные средства для решения вопросов, входящих в их компетенцию.

3. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственных структур, государственных административных органов должен быть строго ограничен.

---

<sup>145</sup> См.: ст. 14 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

*Полномочия местного самоуправления – это закрепленные федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления за населением соответствующих территорий, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, связанные с реализацией задач и функций местного самоуправления на соответствующей территории. Можно выделить несколько групп полномочий органов местного самоуправления, относящихся к различным областям деятельности – экономической, социально-культурной и др.*

*В области бюджета и финансов – формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, образуют внебюджетные фонды, учреждают фонды кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач, в том числе фонды социальной защиты, дотационные фонды.*

*В области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями – самостоятельно управляют муниципальной собственностью, определяют в соответствии с законодательством условия приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности, устанавливают в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций и др.*

*В области земельных отношений и охраны окружающей природной среды – определяют в соответствии с земельным законодательством порядок предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения земельными участками на подведомственной этим органам территории, устанавливают в соответствии с законодательством правила пользования природными ресурсами, запрещают проведение на подведомственной территории мероприятий, которые могут вызвать неблагоприятные экологические изменения, изменения демографической ситуации или другие негативные последствия и т.д.*

*В сфере экономики – организуют эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, распределяют в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляют им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решают вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности.*

*В области социально-культурного обслуживания населения органы местного самоуправления осуществляют управление всеми нахо-*

дящимися в их ведении учреждениями народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивными учреждениями, обеспечивают их материально-техническое снабжение и др.

*В области социальной защиты населения* органы местного самоуправления обеспечивают проведение в жизнь действующего законодательства о выплате пенсий и пособий. Местная администрация также назначает и выплачивает из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям; организует учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета, распоряжается средствами фонда социальной защиты населения. Органы местного самоуправления принимают меры, направленные на улучшение жилищных, материальных и социально-бытовых условий инвалидов, пенсионеров и т.д.

Кроме того, органы местного самоуправления налагают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения, регистрируют общественные объединения населения, органы территориального общественного самоуправления, действующие на их территории. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению и иные вопросы, отнесенные к местному ведению законами субъектов РФ, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 132) органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется исключительно федеральными законами и законами субъектов РФ. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Часть полномочий местного самоуправления находится в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления. В их число входят: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных его уставом; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Полномочия местного самоуправления реализуются как непосредственно населением городских и сельских поселений, других территорий путем прямого волеизъявления (участие в муниципальных выборах, участие в местном референдуме, участие в собраниях (сходах) граждан, индивидуальные и коллективные обращения в органы и к должностным лицам местного самоуправления и т.д.), так и через выборные и иные органы местного самоуправления, которые осуществляют подавляющее большинство этих полномочий.

Поскольку полномочия местного самоуправления реализуются через органы местного самоуправления, необходимо подробнее остановиться на характеристике понятия «орган местного самоуправления». *Под органами местного самоуправления* понимаются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. *Под структурой органов местного самоуправления* понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления.

Общие вопросы структуры органов местного самоуправления регулируются ст. 34 Федерального закона № 131. Структура органов местного самоуправления включает две части: обязательную и необязательную. К органам местного самоуправления, наличие которых является обязательным, относится представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

Структура органов местного самоуправления регулируется Уставом конкретного муниципального образования. В зависимости от величины и организации муниципального образования могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления, наличие которых не является обязательным: контрольный орган муниципального образования, избирательная комиссия муниципального образования и другие. При этом закон определяет критерий существования таких органов – они должны обладать собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Уставом также определяются порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов.

Действующее законодательство о местном самоуправлении допускает использование разных вариантов (всего их шесть) организации местной власти. Данные варианты различаются по функциональной специализации должностных лиц, органов местного самоуправления и способам их формирования.

*Первый вариант* предусматривает, что глава муниципального образования и представительный орган местного самоуправления избираются непосредственно населением. Глава выступает одновременно и высшим должностным лицом своего муниципального образования, его официальным представителем, и главой местной администрации. Этот вариант воспроизводит сложившуюся на общегосударственном уровне форму правления. Представительный орган выполняет функции нормотворчества, контроля. При этой модели глава остается подотчетным представительному органу только в качестве руководителя местной администрации.

*Второй вариант* предусматривает, что представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования также избираются непосредственно населением. Однако глава такого образования соединяет в своем статусе полномочия высшего должностного лица муниципального образования и председателя представительного органа. Функции главы администрации исполняет иное лицо, замещающее свою должность по контракту. Здесь глава в определенном смысле противопоставляется исполнительному аппарату местной власти – он взаимодействует с администрацией как официальный представитель жителей и представительного органа. Сильная сторона данной модели состоит в попытке организационного соединения лидерских начал в управлении и гарантий от необоснованной концентрации всей местной власти в одних руках. В то же время в ней заложен возможный конфликт главы администрации (управляющего), непосредственно возглавляющего осуществление исполнительно-распорядительных функций, распоряжающегося средствами местного бюджета, объектами муниципальной собственности, – и главы муниципального образования, в некотором смысле отдаленного от этих полномочий.

*Третий вариант* представляет собой разновидность второго с тем отличием, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. Однако это обстоятельство не меняет статус главы как высшего должностного лица муниципального образования, представляющего муниципальное образование в целом, подотчетного в первую очередь населению муниципального образования. Глава подотчетен представительному органу как его председатель.

*Четвертый вариант* (может иметь место только в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек). Представительный орган избирается непосредственно населением. Глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно является председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации. Глава муниципального образования здесь выступает одновременно в трех лицах: как высшее

должностное лицо своего муниципального образования; как глава местной администрации; как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности. Функциональная специализация представительных и исполнительных органов в данном случае осуществляется в том же виде, что и в предыдущих вариантах. Расширение полномочий главы муниципального образования влечет расширение форм его подотчетности. Во всей полноте своих полномочий он подотчетен населению. Представительному органу он подотчетен как глава администрации и как его, представительного органа, руководитель.

*Пятый вариант* принципиально отличается от других тем, что представительный орган муниципального образования в ней отсутствует. Его полномочия осуществляются сходом граждан. Такая возможность предусмотрена для поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек.

*Шестой вариант* (может иметь место только в муниципальных районах). Представительный орган муниципального образования формируется в ходе непрямых выборов. Представительный орган может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Глава муниципального района входит в состав представительного органа, являясь его председателем.

Подчеркните, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами, от имени муниципального образования и от своего имени приобретают и осуществляют имущественные и иные права и обязанности. При этом органы местного самоуправления обретают статус юридического лица в организационно-правовой форме муниципального учреждения.

*Представительный орган муниципального образования* – орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В субъекте РФ на основе законодательного акта устанавливаются следующие наименования представительных органов муниципальных образований: дума городского округа – представительный орган городского округа; собрание представителей муниципального района, собрание представителей района – представительный орган муниципального района; собрание представителей поселения – представительный орган городского или сельского поселения.

Численный состав представительных органов, определяемый уставами муниципальных образований, весьма разнообразен. Федеральный закон № 131 установил, что численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек – при численности населения менее 1 тыс. человек;

- 10 человек – при численности населения от 1 до 10 тыс. человек;
- 15 человек – при численности населения от 10 до 30 тыс. человек;
- 20 человек – при численности населения от 30 до 100 тыс. человек;
- 25 человек – при численности населения от 100 до 500 тыс. человек;
- 35 человек – при численности населения свыше 500 тыс. человек.

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, то представительный орган поселения не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган местного самоуправления городского, сельского поселения, городского округа избирается путем общих или досрочных выборов на определенный срок, называемый созывом. Срок, на который избирается представительный орган, устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Представительный орган муниципального района, формируемый органами местного самоуправления поселений, работает не по созывам. Он действует на постоянной основе, бессрочно.

В Федеральном законе № 131 определены вопросы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления, т.е. вопросы, которые вправе решать только представительные органы местного самоуправления, и никакие иные. В первую очередь к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования законодатель отнес принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений. Устав муниципального образования является важнейшим правовым актом, принимаемым на местном уровне, именно он определяет компетенцию органов местного самоуправления, порядок решения вопросов местного значения. Кроме того, новый закон не предусматривает возможности принятия устава муниципального образования на местном референдуме, и поэтому вполне логично, что полномочия по принятию и изменению устава принадлежат только представительным органам муниципального образования.

Также к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесено:

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- определение основных направлений развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Муниципальная собственность составляет важнейшую экономическую основу местного самоуправления. Оперативное управление и распоряжение ею осуществляет местная администрация, однако при этом она должна руководствоваться порядком, который установлен представительным органом муниципального образования;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также определение порядка принятия решений об установлении тарифов на их услуги;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества и порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

*Главы муниципальных образований* играют ключевую роль в системе местного самоуправления, не просто возглавляя деятельность по осуществлению местного самоуправления, а олицетворяя власть на местном уровне. Глава муниципального образования в соответствии с законом и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. Если главу избирает представительный орган, то он является по должности его председателем.

Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации. Исключение из этого правила допускается в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек, независимо от способа избрания главы. Если представительный орган муниципального района формируется путем непрямых выборов, то глава района является его председателем. Муниципальное образование в лице населения на референдуме или представительного органа местного самоуправления само решает, избирать ли главу на выборах, т.е. путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, или представительным органом. Как видим, вышеназванные положения предоставляют населению право выбора организационных структур местного самоуправления.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Согласно Федеральному закону № 131 должность главы муниципального образования является обязательной.

В субъекте РФ устанавливаются следующие наименования должностей глав муниципальных образований: глава городского округа, мэр городского округа – в городском округе; глава муниципального района, глава района – в муниципальном районе; глава поселения – глава городского или сельского поселения.

Глава муниципального образования имеет следующие исключительные, т.е. только ему принадлежащие, полномочия:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Он может осуществлять и иные полномочия, возложенные на него уставом муниципального образования. Объем и содержание полномочий главы во многом зависят от объема вопросов местного значения соответствующего муниципального образования.

Глава муниципального образования издает постановления, распоряжения, приказы. Нормативные правовые акты издаются главой, как правило, в форме постановлений, индивидуальные акты – в форме распоряжений, приказов. Приказы обычно принимаются по вопросам внутренней деятельности подведомственных главе органов местного самоуправления. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого представительным органом из своего состава, ограничивается сроком полномочий соответствующего представительного органа. Полномочия главы муниципального образования должны начинаться с момента его вступления в должность. Соответственно с этого момента должны прекращаться полномочия прежнего главы. Такой подход обеспечивает преемственность муниципальной власти.

В поселениях с численностью менее 1 тыс. человек допускается совмещение полномочий главы представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации, если это предусмотрено уставом данного муниципального образования. Очевидно, что в небольшом поселении нецелесообразно содержать крупный аппарат органов местного самоуправления хотя бы из экономии средств местного бюджета. Однако в таких поселениях гораздо проще реализовать процедуру отзыва главы муниципального образования, так как население, как правило, хорошо проинформировано о том, каким образом решаются вопросы местного значения. Глава муниципального образования в таких поселениях реально отвечает за все вопросы, решаемые на местном уровне, поэтому отсутствует также необходимость наделять правами юридического лица представительные органы.

*Исполнительно-распорядительный орган (местная администрация)* является постоянно действующим органом местного самоуправления. Законодательство не содержит норм о возможности и порядке прекращения полномочий местной администрации. Институт прекращения полномочий предусмотрен лишь для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав местной администрации. Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и правами для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в порядке наделения федеральными законами и законами субъектов Федерации. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Местная администрация образуется для реализации полномочий местного самоуправления. Она, как правило, является органом общей компетенции в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и наделяется правами юридического лица.

В субъекте Российской Федерации устанавливаются следующие наименования местной администрации: администрация городского округа, мэрия городского округа – исполнительно-распорядительный орган городского округа; администрация муниципального района, администрация района – исполнительно-распорядительный орган муниципального района; администрация поселения – исполнительно-распорядительный орган городского или сельского поселения. Местной администрацией руководит ее глава на принципах единоначалия. Он своими актами вводит в действие решения администрации, олицетворяя ее как единый орган. Главой местной администрации в первой модели является глава муниципального образования по должности; во

второй – лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления – самостоятельная часть профессионального публично-властного аппарата страны. Это накладывает отпечаток на характер деятельности людей, работающих в них. Названная деятельность, именуемая службой, понимается как один из видов платной общественно полезной активности, состоящей в управлении, его обслуживании (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей. *Служба в органах местного самоуправления именуется муниципальной службой.* Она является институтом, который, опираясь на гражданскую культуру, профессиональные знания и квалификацию муниципальных служащих, обеспечивает эффективное управление делами муниципального образования.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.<sup>146</sup> Муниципальные должности делятся на выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также на основании решений представительных или иных выборных органов местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов; иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Между государственной и муниципальной службой нет жесткой границы. Должности муниципальной службы традиционно подразделяются на четыре основные категории:

- 1) руководители;
- 2) помощники (советники);
- 3) специалисты;
- 4) обеспечивающие специалисты.

Такая дробная классификация определяется необходимостью специализации, мобильности в работе муниципального аппарата, его иерархичностью. Она также необходима для стимулирования профессионального роста муниципальных служащих. Права и обязанности

---

<sup>146</sup> Закон Тамбовской области от 4.07.2007 № 223-З «О муниципальной службе в Тамбовской области».

муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Чрезвычайно важное значение для реализации полномочий местного самоуправления имеет его финансовая основа. Без твердой финансовой основы местное самоуправление будет означать его «виртуальное», а не реальное присутствие в системе власти страны. Согласно ст. 132 Конституции органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Структура местных бюджетов предусмотрена Бюджетным кодексом. Ознакомьтесь с гл. 9 Кодекса и ст. 52 Закона о местном самоуправлении. Обратите внимание на то, что перечень местных налогов и сборов устанавливается федеральным законодательством и носит исчерпывающий характер.<sup>147</sup> Поэтому представительные органы местного самоуправления могут самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые установлены федеральным законодательством. Самостоятельность проявляется и в использовании соответствующих сборов местными органами и контроле над ними, установлении налоговых льгот по местным налогам и сборам.

Закон о местном самоуправлении к доходам местных бюджетов относит: средства самообложения граждан; доходы от местных налогов и сборов; доходы от региональных налогов и сборов; доходы от федеральных налогов и сборов; безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы РФ, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты и другие безвозмездные поступления; доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; добровольные пожертвования; иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

---

<sup>147</sup> См.: ст. 15 «Налоговый кодекс»; ч. 1 ст. 57 «Закон о местном самоуправлении».

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

---

### Основные учебники и учебные пособия

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. В 2 т. / С.А. Авакьян. – М. : Юристъ, 2010.
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России : практикум / С.А. Авакьян. – М. : Городец, 2009.
3. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. – 7-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2009.
4. Зиновьев, А.В. Конституционное право России : учебное пособие / А.В. Зиновьев. – М. : Юрцентр, 2010.
5. Ларин, А.Ю. Конституционное (государственное) право России : учебник – А.Ю. Ларин. – М. : Книжный мир, 2007 ; Электронная библиотечная система «КнигаФонд». – URL : [rsl.knigafund.ru](http://rsl.knigafund.ru)
6. Комкова, Г.Н. Конституционное право Российской Федерации / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Кулушева. – М. : Юрайт, 2010.
7. Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2010.
8. Кокотов А.Н. Конституционное право России : курс лекций / А.Н. Кокотов. – М. : Проспект, 2010.
9. Карпов, А.В.. Конституционное (государственное) право России : краткий курс / А.В. Карпов. – М. : Дашков и К<sup>о</sup>, 2010.
10. Колпаков, Р.В. Конституционное право России : базовый курс / Р.В. Колпаков. – М. : Приор-издат, 2010.
11. Конституционное право России : учебник. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010 ; Электронная библиотечная система «КнигаФонд». – URL : [rsl.knigafund.ru](http://rsl.knigafund.ru)
12. Стрекозов, В.Г. Конституционное право Российской Федерации / В.Г. Стрекозов. – М. : Юрайт, 2010.
13. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации / С.М. Шахрай, А.А. Клишас. – М. : Олма Медиа Групп, 2010.
14. Чиркин, В.Е. Конституционное право России / В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2009.
15. Якушев, А.В. Конституционное право Российской Федерации : конспект лекций / А.В. Якушев. – М. : А-Приор, 2010 ; Электронная библиотечная система «КнигаФонд». – URL : [rsl.knigafund.ru](http://rsl.knigafund.ru)

### Основные нормативные правовые акты по курсу

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. О Конституционном суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ.

3. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ.

4. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948).

5. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966).

6. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966).

7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966).

8. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свободах от 4.11.1950.

9. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (принята Генеральной Ассамблеей ООН 18.12.1979).

10. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (принята Генеральной Ассамблеей ООН 21.12.1965).

11. Конвенция о политических правах женщин (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1952).

12. Дополнительная конвенция об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством (1956).

13. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984).

14. Конвенция о статусе беженцев (1951) и Протокол, касающийся статуса беженцев (1967).

15. Декларация МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» (принята Международной Конференцией труда 18.06.1998).

16. Декларация прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации от 22.11.1991.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1(ч. 1). – Ст. 3.

18. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.

19. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.

20. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) : федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.12.2001. – № 49. – Ст. 4552.

21. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) : федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 25.12.2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5496.

22. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.

23. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

24. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 24.12.2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4921.

25. Жилищный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. № 14. – Ст. 14.

25. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4147.

26. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

27. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.06.1990.

28. Федеративный договор от 31.03.1992.

**Примечание :** Все нормативные акты должны использоваться в действующей редакции, с учетом принятых изменений и дополнений. Сведения обо всех редакциях нормативно-правового акта и официальном источнике их опубликования можно получить с помощью информационно-правовой системы «Консультант Плюс» (раздел «справка» о законе).

### **Комментарии законодательства**

1. Борисов, А.Б. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). С комментариями Конституционного суда РФ / А.Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2010.

2. Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации коллектива ученых-правоведов под руководством О.Е. Кутафина. – М., 2007.

3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М. : Эксмо, 2009.

4. Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий / РАН. Ин-т государства и права ; под ред. Б.Н. Топорнича. – М.: Юристъ, 2009.

5. Любимов, А.П. Комментарий к Конституции Российской Федерации: толкование и истолкование Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ / А.П. Любимов. – М. : Экзамен, 2007.

6. Садовникова, Г.Д. Комментарий к Конституции РФ / Г.Д. Садовникова. – М. : Юрайт, 2010.

7. Баглай, М.В. Конституция Российской Федерации. Федеральные конституционные законы «О государственном флаге Российской Федерации», «О государственном гербе Российской Федерации», «О государственном гимне Российской Федерации» : историко-правовой комментарий / М.В. Баглай. – М., 2003.

8. Конституция СССР : политико-правовой комментарий. – М., 1982.

9. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / под ред. В.И. Шкатулла. – 4-е изд. – М. : ЮРЛИТ, 2006.

10. Тихомиров, М.Ю. Комментарий к новому жилищному кодексу Российской Федерации / М.Ю. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова, 2008.

11. Пчелинцева, Л.М. Комментарий к Семейному кодексу РФ / Л.М. Пчелинцева. – М. : НОРМА, 2007.

12. Новый Жилищный кодекс Российской Федерации: сводный комментарий : офиц. текст / авт. коммент. Г.В. Шешко. – М. : МЦФЭР, 2005.

13. Комментарий судебной практики. Вып. 15 / под ред. К.Б. Ярошенко. – М. : Юридическая литература, 2010.

14. Хартия Европейского Союза об основных правах : комментарий / под ред. С.Ю. Кашкина. – М., 2001.

### **Справочная литература**

1. Большая юридическая энциклопедия: самое полное современное издание / В.В. Аванесян и др. – М. : ЭКСМО, 2005.

2. Большой юридический энциклопедический словарь / авт.-сост. А.Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2005.

3. Большой юридический словарь. – М. : АСТ, Астрель, 2009 ; Проспект, 2010.

4. Ваулина. Давайте говорить правильно! Юридическая терминология современной России. – М. : Академия, 2006.

5. Голиен Донна. Путеводитель по Европейской конвенции о защите прав человека. – Страсбург : Совет Европы, 1994.

6. Конституция Российской Федерации : словарь-справочник учащегося / В.А. Туманов и др. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Громов, 2004.

7. Краснов, М.А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий / М.А. Краснов, В.А. Кряжнов. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004.

8. Краткий юридический словарь: 5200 терминов / под ред. А.Н. Азрилияна. – М. : Институт новой экономики, 2005.
9. Местное самоуправление : энциклопедия. – М. : Феникс, 2010.
10. Астахов, П. Большая правовая энциклопедия / П. Астахов. – М. : Эксмо, 2010.
11. Тихомиров, М.Ю. Краткий юридический словарь / М.Ю. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова, 2009.
12. Юридический энциклопедический словарь / под ред. О.Е. Кутафина. – М. : Большая российская энциклопедия, 2002.
13. Чиркин, В.Е. Большая Российская энциклопедия. – 2-е изд., перераб. и доп. / В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М. : Юристь, 1997.

### **Сборники документов**

1. Полный сборник кодексов в Российской Федерации: Новейшая редакция. – М. : ЭКСМО, 2010.
2. Защита прав человека : сб. документов (1998 – 2000) / под общ. ред. О.О. Миронова. – М. : ЮРЛИТ, 2008.
3. Уставы субъектов РФ: Центральный федеральный округ / сост. А.П. Любимов. – М. : Изд-во Гос. Думы, 2001.
4. Хрестоматия по российскому конституционному праву / сост. Е.М. Ковешников. – М. : Просвещение, 2001.
5. Конституционализм. Исторический путь России к либеральной демократии : сб. документов / сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. – М. : Юрист, 2000.
6. Судебная система Российской Федерации : сб. нормативных актов / под ред. В.М. Лебедева. – М. : ЮРЛИТ, 2007.
7. Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения / сост., отв. ред. В.Г. Стрекозов. – М. : Юрист, 2005.
8. Европейский Суд по правам человека. Решения / пер. с англ. – М. : Мемориал, 2005.
9. Документы по обеспечению и защите прав граждан / сост. Ю.А. Дмитриев. – М., 2006.
10. О противодействии коррупции : сб. российского законодательства и международных документов. – М. : Юрид. лит., 2009.
11. Свобода выражения мнения в правовых позициях Европейского Суда по правам человека. Части I и II / отв. ред. Ю.Ю. Берестнев. – М. : Юрид. лит., 2005.

### **Дополнительная литература (литература, рекомендуемая для углубленного изучения проблем конституционного права, подготовки дипломных работ, рефератов и докладов)**

1. Абдулатипов, Р.Г. Федералогия : учебное пособие / Р.Г. Абдулатипов. – СПб. : Питер, 2004.

2. Абросимова, Е.Б. Суд в системе разделения властей: российская модель: конституционно-теоретические аспекты : учебное пособие / Е.Б. Абросимова – М. : Юрист, 2002.
3. Анишина, В.И. Основы судебной власти и правосудия в Российской Федерации : курс лекций / В.И. Анишина. – М. : Эксмо, 2008.
4. Астафичев, П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 4.
5. Байтин, М.И. О юридической природе решений Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. – 2006. – № 1.
6. Баранчиков, В.А. Конституционно-правовая природа местного самоуправления в современной России // Закон. – 2005. – № 7.
7. Боброва, Н.А. О понятии «конституционный строй» // Закон и право. – 2003. – № 10.
8. Богданова, Н.А. Система науки конституционного права / Н.А. Богданова. – М. : Юрлит, 2003.
9. Богачева, Н.И. Парламент России. Государственная Дума. Федеральное Собрание Российской Федерации / Н.И. Богачева. – М. : Развитие, 2005.
10. Булаков, О.Н. Парламентское право : учебное пособие / под ред. Ю.А. Дмитриева. – М. : Юрист, 2002.
11. Булаков, О.Н. Парламентское право России : курс лекций / О.Н. Булаков, И.Н. Рязанцев. – М. : Юстицинформ, 2007.
12. Бабенко, В.Н. Судебная система России. История и современность / В.Н. Бабенко. – М. : ИНИОН РАН, 2007.
13. Боброва, В.К. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ / В.К. Боброва. – М., 2004.
14. Избирательное право РФ : краткий курс лекций / под ред. А.Н. Кокотова, И.В. Захарова. М. : Юрайт, 2010.
15. Воробьев, Н.И. Конституционность реформы избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3.
16. Воеводин, Л.Д. Юридический статус личности в России / Л.Д. Воеводин. – М. : Инфра-М, Норма, 1997.
17. Выдрин, И.В. Избирательное право Российской Федерации / И.В. Выдрин. – М., 2009.
18. Гуцол, В.В. Правовые основы Российского государства / В.В. Гуцол. – М. : Феникс, 2006.
19. Габричидзе, Б.Н. Органы государственной власти современной России / Б.Н. Габричидзе. – М., 2003.
20. Глушков, С.И. Права человека в России : учебное пособие / С.И. Глушков. – М. : Юрист, 2009.

21. Гохберг, М.Я. Федеративные округа РФ: анализ и перспективы развития / М.Я. Гохберг. – М., 2002.
22. Дмитриев, Ю.А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива : монография / Ю.А. Дмитриев. – М., 2002.
23. Добрынин, Н.М. Федерализм. Историко-методологические аспекты. – Новосибирск : Изд-во НГУ, 2005.
24. Дегтев, Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г.В. Дегтев. – М., 2005.
25. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб., 1908.
26. Журавлев, М.К. К вопросу о правовом иммунитете членов СФ и депутатов ГД РФ // Уголовное право. – 2000. – № 1.
27. Зыкова, Н.С. Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного суда РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11.
28. Исмаилов, Д.Р. Чрезвычайное положение как институт защиты конституционного строя // Вестник Московского университета МВД России. – 2004. – № 11. – С. 16 – 20.
29. Искандеров, Р.Р. Правовой статус беженцев в РФ / Р.Р. Искандеров. – М., 2006.
30. Изварина, А.Ф. Судебная власть в Российской Федерации. Содержание, организация, формы / А.Ф. Изварина. – М. : Феникс, 2005.
31. История российского правосудия / под ред. Н.А. Колоколова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009.
32. Жакке, Ж.П. Конституционное право и политические институты : учебное пособие / Ж.П. Жакке ; пер. с франц. – М. : Юрист, 2002.
33. Суд и правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. В.В. Ершова. – М. : Юриспруденция, 2010.
34. Лассаль, Ф.О. О сущности Конституции / Ф.О. Лассаль. – СПб. : Питер, 1996.
35. Малько, А.В. Конституционное право России в вопросах и ответах / А.В. Малько, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова. – М. : Юрист, 2008.
36. Кистяковский, Б.А. Государственное право (общее и русское) / Б.А. Кистяковский. – М., 1909.
37. Ковалевский, М.М. Общее конституционное право : лекция / М.М. Ковалевский. – СПб., 1908.
38. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин. – М. : Юрлит, 2002.
39. Кутафин, О.Е. .Российская автономия : монография / О.Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2006.

40. Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства / Л.М. Карапетян. – М. : НОРМА, 2009.
41. Конюхова, И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика // Журнал российского права. – 2004. – № 1.
42. Кондрашев, А.А. Конституционно-правовая ответственность в РФ / А.А. Кондрашев. – М., 2006.
43. Кондрашев, А.А. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 1.
44. Корешкова, И.Н. Конституционно-правовой статус органов государственной власти в РФ // Современное право. – 2005. – № 3.
45. Коржихина, Т.П. История российской государственности / Т.П. Коржихина. – М., 1995.
46. Кудрявцева, Г.А. Гражданско-правовой статус общественных объединений // Государство и право. – 2005. – № 3.
47. Кравец, И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века / И.А. Кравец. – М., 2000.
48. Кукушкин, Ю.С. Очерк истории Советской Конституции / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. – М., 1987.
49. Клеандров, М.И. Статус судьи. Правовой и смежные компоненты / М.И. Клеандров. – М. : Норма, 2008.
50. Лазарев, Л.В. Правовые позиции Конституционного суда России / Л.В. Лазарев. – М., 2006.
51. Лапаева, В.В. Политическая партия: понятие и цели // Журнал российского права. – 2002. – № 1.
52. Лебедев, В.М. Судебная власть в современной России: проблема становления и развития / В.М. Лебедев, Л.В. Лазарев. – СПб. : Питер, 2008.
53. Лепихов, М.М. Конституционные основы социального государства и социальных прав народа и человека // Закон и право. – 2005. – № 10.
54. Лихобабин, В.А. Российский конституционализм: История. Современность. Перспективы / В.А. Лихобабин, А.Г. Пархоменко. – М., 2009.
55. Монтескье, Ш. О духе Законов. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М., 1955.
56. Марченко, М.Н. Судебное правотворчество и судейское право / М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 2008.
57. Мировые судьи в Российской Федерации. – М. : Книга-сервис, 2006.

58. Несмеянова, С.Э. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации с комментариями / С.Э. Несмеянова. – М. : ТК Велби, Проспект, 2007.

59. Сидякин, А.Г. Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – Ч. 2 / А.Г. Сидякин, Д.Ю. Степанюк, Ю.П. Волкодав. – М. : Зерцало-М, 2005.

60. Павликов, С.Г. Организация и деятельность местных судов. Российский и зарубежный опыт / С.Г. Павликов. – М. : ИНИОН РАН, 2005.

61. Пашковский, П.В. Конституционный Суд России в системе разделения властей // Философия права. – 2005. – № 1.

62. Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М. : Юрайт, 2010.

63. Смыкалин, А.С. История судебной системы России / А.С. Смыкалин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

64. Смыкалин, А.С. Этапы конституционного строительства в до-революционной России // Государство и право. – 2004. – № 3.

65. Статкявичус, М. Импичмент и его последствия // Закон и право. – 2004. – № 10.

66. Хабриева, Т.Я. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2005.

67. Судебная защита семейных прав / под ред. Н.М. Костровой. – М. : Городец, 2008.

68. Хутикаев, И.Д. Теория институционализации и вопросы становления института Президента Российской Федерации : учебное пособие. – М. : Изд-во РАГС, 2005.

69. Фомин, С.А. Обеспечение национальной безопасности : курс лекций. – М. : Флинта, МПСИ, 2007.

70. Экштайн, К. Основные права и свободы по российской конституции и Европейской конвенции / К. Экштайн. – М., 2004.

### **Internet-ресурсы**

1. Портал органов государственной власти РФ. – URL : <http://gov.ru/>

2. Президент Российской Федерации. – URL : <http://kremlin.ru/>

3. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL : <http://www.duma.gov.ru>

4. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – URL : <http://council.gov>

5. Официальный сайт правительства Российской Федерации. – URL : <http://www.government.ru>

6. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL : <http://ks.rfnet.ru>

7. Официальный сайт Верховного Суда РФ. – URL : [www.supcourt.ru](http://www.supcourt.ru)
8. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – URL : [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)
9. Официальный сайт Центральной Избирательной Комиссии РФ. – URL : <http://www.cikrf.ru/>
10. Официальный сайт Совета Безопасности РФ. – URL : [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru)
11. Официальный сайт Счетной палаты РФ. – URL : [www.ach.gov.ru](http://www.ach.gov.ru)
12. Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. – URL : [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru)
13. Официальный сайт Администрации Тамбовской области. – URL : [www.regadm.tambov.ru](http://www.regadm.tambov.ru)
14. Официальный сайт Тамбовской областной Думы. – URL : [www.tambovoblduma.ru](http://www.tambovoblduma.ru)
15. Официальный сайт Тамбовской городской Думы. – URL : [www.tambovduma.ru](http://www.tambovduma.ru)
16. Сайт избирательной комиссии Тамбовской области. – URL : [www.tambov.izbirkom.ru/way/950430.html](http://www.tambov.izbirkom.ru/way/950430.html)
17. Справочно-информационная система «Гарант». – URL : <http://www.garant.ru>
18. Информационно-правовая система «Консультант-Плюс». – URL : <http://consultant.ru>
19. «Кодекс». – URL : <http://www.kodeks.ru/>
20. Электронная библиотека международных документов по правам человека. – URL : <http://www.hri.ru>
21. Сайт «права человека в России». – URL : <http://www.hro.org>
22. Сайт – библиографический справочник по юридической литературе. – URL : <http://www.lawlibrary.ru>
23. Сайт Российской государственной библиотеки. – URL : <http://www.rsl.ru>

**АБРОГАЦИЯ** – утрата законом силы в результате принятия нового закона, даже в случае отсутствия в последнем специального указания.

**АБСЕНТЕИЗМ** – добровольное неучастие избирателей, обладающих активным избирательным правом, в голосовании.

**АБСОЛЮТНАЯ МОНАРХИЯ** – форма государственного правления, при которой монарху принадлежит неограниченная верховная власть.

**АВТАРКИЯ** – политика некоторых государств, направленная на создание замкнутого национального хозяйства, обособленного от экономики других государств.

**АВТОНОМИЯ** – особый правовой режим осуществления власти в обособленной сфере, который предполагает передачу части функций по государственному управлению в определенной сфере независимым общественным или государственным органам (национально-культурная автономия), в том числе с обособленной территориальной сферой.

**АВТОРИТАРНЫЙ РЕЖИМ** – концентрация главных функций государственной власти в руках группы лиц или одного человека. Для А.р. характерно ограничение демократических свобод, отмена либо формальное существование ряда конституционных институтов, жесткая цензура в отношении средств массовой информации, тщательный контроль над обществом.

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ** – система специальных органов, осуществляющих проверку законности деятельности органов государственной администрации (органов исполнительной власти).

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ЕДИНИЦА** – территория, выделенная для целей осуществления государственного управления центральной властью и, как правило, не обладающая собственной правосубъектностью.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ** – обязательный для исполнения порядок действий (решений) органа исполнительной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, направленный на осуществление их полномочий в процессе предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций).

**АДМИНИСТРАЦИЯ** – наиболее распространенное название исполнительных органов государственной власти на уровне субъектов РФ и местного самоуправления.

**АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – федеральный государственный орган, обеспечивающий

деятельность Президента РФ. Действует исключительно в пределах функций и полномочий Президента РФ на основании Положения об Администрации Президента Российской Федерации.

**АКТИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО (ПРАВО ГОЛОСА)** – право избирать в выборные государственные органы и органы местного самоуправления.

**АКЦЕССИЯ** – приращение федерации путем приема в состав федерации новых территорий, присоединяемых к уже существующим субъектам, путем приема новых субъектов и путем внутрифедеративного переустройства с образованием новых субъектов.

**АМНИСТИЯ** – освобождение от ответственности, наказания или снятия судимости, объявляемое неопределенному кругу лиц (в отличие от акта помилования) парламентом государства (в РФ Государственной Думой).

**АНТИКОНСТИТУЦИОННОСТЬ** – противоречие закона, иного нормативного правового акта либо международного или внутригосударственного договора конституции (основному закону государства).

**АПАТРИДЫ** – лица без гражданства. Состояние, при котором лицо, находящееся на территории государства, не является гражданином этого государства и не имеет доказательств принадлежности к гражданству другого государства.

**АПЕЛЛЯЦИЯ** – процедура пересмотра решения юрисдикционного органа (чаще всего суда), при которой вышестоящий орган повторно выявляет и анализирует доказательства, устанавливает факты, имеющие значение для дела и дает им правовую оценку.

**АССИМЕТРИЧНОСТЬ ФЕДЕРАЦИИ** – такое распределение полномочий между федеральной властью и субъектами федерации, когда субъекты отличаются друг от друга по объему принадлежащих им прав.

**АУТЕНТИЧНЫЙ** – подлинный, исходящий из первоисточника.

**БАЛЛОТИРОВКА** – участие в выборах в качестве кандидата в депутаты или на выборную должность.

**БЕЖЕНЕЦ** – лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате

подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

**БИЛИНГВИЗМ** – использование в государстве (в работе парламента, исполнительной власти, иных органов) двух языков, являющихся равными и имеющих одинаковый государственный статус (государственных, или официальных, языков).

**БИПАТРИД** – в международном праве физическое лицо, имеющее одновременно гражданство двух или более государств, при котором каждое из указанных государств может требовать от данного лица выполнения его гражданских обязанностей.

**БЛОК ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ** – соглашение нескольких политических партий о совместном выдвижении кандидата или списка кандидатов на выборах.

**БЮЛЛЕТЕНЬ** – понятие, используемое в конституционном праве в нескольких значениях: 1) официальный документ (бланк), содержащий фамилии кандидатов в депутаты или наименования избирательных объединений (партий, движений, блоков), либо фамилии кандидатов на выборную должность при выборах соответствующего лица; 2) наименование официальных периодических или специальных изданий государственных органов (Бюллетень Верховного Суда РФ); 3) распечатываемый соответственно для пользования депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации документальный отчет (текст) о проведенных заседаниях палат (стенографический бюллетень).

**БЮРОКРАТИЯ** – форма осуществления политико-социального управления, при которой центры исполнительной власти посредством разветвленной сети чиновников и административного аппарата, оторваны от нужд народа.

**ВЕДЕНИЕ** – понятие, используемое в Конституции РФ для предметного разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, а также между палатами Федерального Собрания.

**ВЕДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – перечень вопросов общедолевого значения, решение которых находится в сфере исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

**ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – свойство Конституции, заключающееся в ее приоритете по отношению к другим действующим в Российской Федерации правовым актам.

**ВЕТВИ ВЛАСТИ (ЗОНЫ УПРАВЛЕНИЯ)** – горизонтально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемого в условиях демократического политического режима. Традиционно к ветвям власти относят исполнительную, законодательную и судебную.

**ВЕТВЬ ВЛАСТИ** – система органов государственной власти, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную функцию в соответствии с принципом разделения властей.

**ВЕТО** – акт, приостанавливающий или не допускающий вступления в силу решения каких-либо органов. Правом вето обладает Президент РФ на законы, принятые Федеральным Собранием, но не вступившие в силу.

**ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО** – документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение обратно.

**ВИЗА** – 1) в межгосударственных отношениях и дипломатии – отметка в паспорте или заменяющем его документе о разрешении лицу на выезд из государства, въезд на территорию государства или транзитный проезд через нее; 2) в практике государственных и муниципальных органов – подпись руководителя подразделения аппарата, председателя депутатской комиссии, иного ответственного лица на проекте документа, означающая поддержку данного текста, согласие с ним.

**ВЛАСТЬ** – способность субъекта управления (государства и его институтов) навязывать свою волю объекту (людям, группам лиц, организациям), распоряжаться и управлять его действиями, используя различные методы.

**ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ** – особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации.

**ВОТУМ ДОВЕРИЯ (НЕДОВЕРИЯ)** – постановка на голосование парламента (нижней палаты) вопроса об оценке деятельности правительства, которое в случае неблагоприятного для правительства решения влечет за собой его отставку. Основная форма реализации принципа ответственности правительства перед парламентом.

**ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО** – предоставление активного избирательного права всем совершеннолетним гражданам страны (за исключением лиц, признанных судом недееспособными, и

лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы), а также пассивного избирательного права всем гражданам, удовлетворяющим избирательным цензам.

**ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ** – начало действия нормативного правового акта.

**ВЫБОРЫ** – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

**ВЫДВОРЕНИЕ (ВЫСЫЛКА)** – вид административного наказания, применяемый к иностранцам и состоящий в принудительном перемещении через государственную границу государства.

**ВЫНУЖДЕННЫЙ ПЕРЕСЕЛЕНЕЦ** – гражданин Российской Федерации (или иностранный гражданин, либо лицо без гражданства, постоянно проживающее на законных основаниях на территории Российской Федерации), покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

**ВЫХОД ИЗ ГРАЖДАНСТВА** – добровольное прекращение гражданства, осуществляемое либо по ходатайству на имя Президента, либо в порядке регистрации органами внутренних дел.

**ГАРАНТИИ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД** – условия и средства, которые обеспечивают их реализацию.

**ГЕРБ** – государственный символ, представляющий собой составленное по определенным правилам, охраняемое законом изображение, которое используется государством в качестве своей эмблемы, отражающей историю, культурные, исторические и национальные особенности государства.

**ГЕРМЕНЕВТИКА** – искусство толкования текстов.

**ГИПОТЕЗА** – один из трех элементов правовой нормы – обозначение условий, при которых правовая норма подлежит применению.

**ГЛАВА ГОСУДАРСТВА** – единоличный или коллегиальный орган, представляющий государство в целом внутри и во внешних отно-

шениях, а также выполняющий иные функции, обеспечивающие единство государства.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ** – система гарантий государства от угроз извне и основ конституционного строя внутри страны.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – публичное руководство делами общества, опирающееся в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством на меры убеждения и принуждения.

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО** – характеристика государства, отражающая особенности территориальной организации власти (распределение функций и полномочий между центральными и территориальными органами власти).

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (ОФИЦИАЛЬНЫЙ) ЯЗЫК** – основной язык государства, используемый в законодательстве и официальном делопроизводстве, судопроизводстве и т.д.

**ГОСУДАРСТВО** – общественный институт, созданный в целях защиты и обеспечения безопасности общества путем принятия общеобязательных решений (осуществления власти) и обладающий свойствами суверенитета.

**ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО** – понятие, охватывающее совокупность неполитических отношений в обществе, т.е. отношения в сфере экономики, духовной жизни, образа жизни и т.п.

**ГРАЖДАНСТВО** – устойчивая правовая связь человека с государством, обуславливающая их взаимные права, обязанности и ответственность.

**ДВОЙНОЕ ГРАЖДАНСТВО** – правовое положение лица, имеющего гражданство двух государств.

**ДЕКЛАРАЦИЯ** – правовой акт, провозглашающий факт совершения какого-то события или выражающий волю государства либо государственного органа по какому-то вопросу.

**ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО** – издание по поручению парламента другим органом правового акта, имеющего силу закона.

**ДЕМОКРАТИЯ (ВЛАСТЬ НАРОДА)** – ведущая форма социальной и политической организации общества, политического режима в стране, призванная обеспечивать суверенитет народа, власть большинства при охране прав меньшинства, неотчуждаемость прав человека и гражданина.

**ДЕНОНСАЦИЯ** – одностороннее правомерное расторжение международного договора.

**ДЕПОРТАЦИЯ** – принудительный вывоз одного лица или группы граждан из страны пребывания либо с места постоянного проживания по решению государственных органов.

**ДЕПУТАТ** – лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган государственной власти или в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

**ДЕПУТАТСКИЙ ИНДЕМНИТЕТ** – непривлечение к ответственности депутата за высказывания и действия, связанные с выполнением депутатских функций.

**ДЕФИНИЦИЯ** – определение, объяснение, истолкование слова, понятия или предмета; установление смысла незнакомого понятия с помощью уже знакомых понятий; уточнение предмета рассмотрения, однозначная его характеристика; введение в рассмотрение нового предмета путем указания на то, как этот предмет построить из предметов известных.

**ДЕ-ЮРЕ** – порядок развития общественных отношений, предусмотренный нормативным правовым актом.

**ДИСПОЗИТИВНАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ НОРМА** – правило поведения, предоставляющее субъектам выбор того или иного варианта поведения в конкретном случае.

**ДИСПОЗИЦИЯ** – структурный элемент нормы права, ее ядро, раскрывающее содержание поведения субъекта права, имеющее юридически значимый характер.

**ДОГОВОР** – соглашение (двустороннее волеизъявление) между государственными органами или иными субъектами правовых отношений по поводу передачи прав или совершения каких-либо действий, а также имеющее иные правовые последствия.

**ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО** – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

**ДОСТОИНСТВО ЛИЧНОСТИ** – качество человека, равнозначное праву на уважение и обязанности уважать других. Достигается развитием личности, осознающей свою свободу, равенство и защищенность.

**ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ** – правовой принцип, направленный на обеспечение каждому права на судебную защиту, заключающийся в возможности лица беспрепятственно прибегнуть к судебной защите в случае нарушения его прав и законных интересов.

## **ЕДИНСТВО СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ** –

принцип организации государственной власти в Российской Федерации как федеративном государстве, согласно которому федеральные государственные органы и государственные органы субъектов РФ всех ветвей власти имеют единый источник (волю многонационального народа России), действуют в рамках единого законодательства, обязаны взаимодействовать между собой в интересах граждан.

**ЕДИНСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА** – конституционный принцип, предусматривающий обеспечение одинаковых условий для осуществления экономической деятельности на всей территории страны, а также отсутствие внутренних таможенных и иных границ, препятствующих свободному перемещению товаров, услуг и капиталов.

**ЗАКОН** – нормативный акт, принимаемый представительным органом. Регулирует наиболее важные общественные отношения и обладает высшей юридической силой.

**ЗАКОННОСТЬ** – строгое соблюдение и исполнение конституции и федеральных законов, один из важнейших элементов правового государства.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА** – внесение в законодательный орган проекта закона и сопроводительных документов, которое влечет обязанность этого органа рассмотреть такой проект.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** – строго регламентированная процедура принятия закона, закрепленная в Конституции государства и регламенте представительного органа. Включает в себя пять стадий.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО** – совокупность всех правовых актов, принятых уполномоченными на то органами государства и регулирующих общественные отношения в целом, или один из видов общественных отношений.

**ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО** – действия и отношения, предваряющие законодательный процесс, включающие в себя выявление потребности в принятии закона, научную, экспертную и организационную подготовку законодательной инициативы. Законотворчество может включать и оценку эффективности закона, и возможную его последующую корректировку.

**ЗАЩИТА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – устранение конкретных нарушений конституционных норм.

**ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ВЛАСТЬЮ (служебными полномочиями)** – в широком смысле проступок, проявляющийся в неправомерном использовании должностным лицом своих прав.

**ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРАВАМИ** – превышение управомоченным субъектом избирательного процесса меры возможного поведения, т.е. использование в рамках дозволенного ему общего типа поведения таких вариантов поведения, которые препятствуют реализации прав других субъектов избирательного процесса.

**ИДЕОЛОГИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ** – такое состояние в обществе и государстве, когда никакая идеология не получает статуса официальной государственной или обязательной, а для выражения и воплощения различных политических идей и взглядов могут создаваться партии и иные общественные объединения, действующие на основе закона и равные перед законом.

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА** – порядок формирования выборных органов власти, включающий в себя принципы и условия участия в формировании избираемых органов, а также организацию и порядок выборов.

**ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ** – коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО (в объективном смысле)** – система правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных органов государства и местного самоуправления.

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО (в субъективном смысле)** – гарантированная государством возможность гражданину участвовать в выборах и быть избранным.

**ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС** – последовательность совершения действий по подготовке и проведению выборов.

**ИММУНИТЕТ (ДЕПУТАТСКИЙ)** – неприкосновенность, выражающаяся в невозможности привлечения к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке без согласия определенных законом органов.

**ИМПЕРАТИВНАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ НОРМА** – правило поведения, которое подлежит исполнению независимо от усмотрения субъектов.

**ИМПЕРАТИВНЫЙ МАНДАТ** – принцип правового статуса депутата, сводящийся к отсутствию его самостоятельности и определению содержания депутатской деятельности (в том числе вариант голосования при принятии решения в представительном органе) волей избирателей – их мнениями и наказами, за несоблюдение которых депутат может быть отозван.

**ИМПИЧМЕНТ** – недоверие (обвинение) – процедура отстранения парламентом от должности главы государства за совершение особо тяжких преступлений (прежде всего государственного характера).

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ** – включение норм международного права в национальную правовую систему путем издания соответствующих внутригосударственных норм.

**ИНАУГУРАЦИЯ** – церемония вступления в должность главы государства.

**ИНВЕСТИТУРА** – наделение лица или группы лиц властными полномочиями, предусмотренными Конституцией.

**ИНДЕМНИТЕТ** – гарантия деятельности депутата, состоящая в:

- а) невозможности привлечения к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании и другие действия, соответствующие статусу депутата;
- б) праве на отказ от дачи свидетельских показаний по обстоятельствам, ставшим известными депутату в связи с исполнением им своих функций;
- в) праве на компенсацию расходов, понесенных в связи с депутатской деятельностью.

**ИНОСТРАННЫЙ ГРАЖДАНИН** – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства.

**ИНТЕРПЕЛЛЯЦИЯ** – парламентский запрос, подаваемый по поводу нарушений законодательства деятельностью органов исполнительной власти.

**ИСКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права.

**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ** – вид государственной деятельности, состоящий в исполнении общеобязательных правил поведения, издаваемых законодательной властью, а также в реализации государственной политики и осуществлении государственного управления.

**ИСТОЧНИКИ ПРАВА** – исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного характера.

**КАССАЦИЯ** – процедура пересмотра решения юрисдикционного органа (чаще всего суда), при которой вышестоящий орган проверяет правильность применения закона (правильность правовой оценки) по отношению к фактам, считая все доказательства представленными, а факты установленными.

**КВОРУМ** – количество членов, присутствия которых достаточно для признания заседания коллегиального органа правомочным.

**КОЛЛИЗИЯ ЗАКОНОВ** – расхождение содержания (столкновение) двух или более формально действующих нормативных актов, изданных по одному и тому же вопросу.

**КОМПЕТЕНЦИЯ** – совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления), определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления).

**КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ** – правление, ограниченное конституцией, политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления. Политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления конституционного строя.

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ЗАКОННОСТЬ** – совокупность требований к властным структурам в процессе создания конституционных предписаний, их выполнения, а также система мер, направленная на восстановление нарушенных конституционных норм.

**КОНСТИТУЦИОННАЯ (ОСНОВНАЯ) ОБЯЗАННОСТЬ** – установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в его конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенные вид и меру поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение.

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ** – система судов и осуществляемая ими деятельность по охране конституции (или иного аналогичного акта – например, устава) путем проверки соответствия этому акту актов меньшей юридической силы и путем его толкования, а также решения споров, вытекающих из его применения.

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО** (в объективном смысле) – совокупность норм, регулирующих общественные отношения по поводу организации и осуществления государственной власти.

**КОНСТИТУЦИОННОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – предусмотренный Конституцией РФ учредительный орган государственной власти, образуемый для решения вопроса о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ** – вид юридической ответственности, которая наступает в соответствии с нормами конституционного права за их нарушение.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОБЫЧАЙ** – источник конституционного права, представляющий собой существующее в течение длительного времени обыкновение, обязательность которого признается государством путем ссылки на к.-п.о. в нормативном акте или судебном решении и установлении ответственности за его нарушение.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ НОРМЫ** – нормы, закрепленные в Конституции. Регулируют конституционные отношения. Обладают высшей юридической силой.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ** – закрепленные в конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения, созидать и пользоваться предоставленными ему социальными благами как в личных, так и в общественных интересах.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ** – выраженные в Конституции общие основополагающие начала, определяющие содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ (ОРГАНИЧЕСКИЙ) ЗАКОН** – закон, принимаемый по вопросам, указанным в конституции, дополняющий и расширяющий конституционные положения, принимаемый в особом порядке.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ** – совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих положение человека в обществе, определяемое достигнутым уровнем экономического, социального, политического развития государства.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ** – система социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства; организация государственной власти в соответствии с принципами уважения прав человека, разделения властей, правового государства и др.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ (УСТАВНЫЙ) СУД** – орган конституционной юстиции субъекта РФ.

**КОНСТИТУЦИЯ** – нормативный правовой акт высшей юридической силы, устанавливающий принципы и порядок функционирования государства, а также взаимоотношения государства и личности, в соответствии со сложившимися в обществе представлениями о характере и содержании такого регулирования.

**КОНТИНЕНТАЛЬНЫЙ ШЕЛЬФ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.

**КОНТИНУИТЕТ** – замена системы государственных органов новой системой, при которой сохраняются правосубъектность государства, его внешние и внутренние обязательства.

**КОНТРАСИГНАТУРА** – утверждение проекта правового акта, издаваемого главой государства, должностным лицом исполнительной власти (председателем правительства или министром).

**КОНФЕДЕРАЦИЯ** – форма союза государств, при которой входящие в союз государства сохраняют свой суверенитет в полном объеме.

**КОРРУПЦИЯ** (от лат. *corruptio* – разложение, подкуп) – общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно выражающееся в подкупе этих лиц.

**КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ** – предоставление какой-либо этнической общности, составляющей меньшинство в данном государстве, определенной самостоятельности в вопросах организации образования и других форм культурной жизни.

**ЛЕГИСЛАТУРА** – 1) срок полномочий, а также период деятельности избранного представительного органа; 2) наименование законодательных органов в некоторых странах.

**ЛЕГИТИМНОСТЬ** – юридический термин, применяемый для характеристики правового порядка, обладающего законностью, в силу которого он диктует обязательные требования и установки.

**ЛИЦО БЕЗ ГРАЖДАНСТВА** – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

**МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА** – система выборов, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей по избирательному округу, где они баллотировались.

**МАНДАТ** – полномочия депутата представительного органа власти по представлению воли или интересов избирателей.

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ** – форма народовластия, обеспечивающая населению, входящему в состав некоторого территориального коллектива, возможность самостоятельно и под свою ответственность в пределах, установленных законодательством, решать вопросы местного значения.

**МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ** – народное голосование по наиболее важным вопросам местного самоуправления; решения, принятые референдумом, являются окончательными.

**МНОГОПАРТИЙНОСТЬ** – наличие в стране многих или нескольких политических партий, которые реально участвуют в политическом процессе.

**МОНАРХИЯ** – форма правления, при которой главой государства является монарх (король, царь, император), получающий власть, как правило, по наследству, являющийся собственником территории государства и не несущий юридической ответственности за свои действия.

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА** – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ** – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ** – решение по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН** – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера жителями непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

**НАДЗОР ПРОКУРОРСКИЙ** – главное направление деятельности прокуратуры. Его основное содержание заключается в выявлении нарушений предписаний Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации, и принятии предусмотренных законом мер по устранению таких нарушений.

**НАДЗОР СУДЕБНЫЙ** – вытекающая из Конституции РФ (ст. 126 и 127) и осуществляемая в установленных процессуальным законодательством формах деятельность вышестоящих судов по обеспечению надлежащей реализации своих полномочий нижестоящими судами.

**НАРОД** – совокупность граждан государства, коллективный субъект осуществления государственной власти.

**НАРОДОВЛАСТИЕ** – осуществление народом своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления – непосредственное и представительное народовластие.

**НАТУРАЛИЗАЦИЯ** – прием в гражданство РФ иностранца по его заявлению при условии соответствия им требованиям законодательства.

**НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ** – форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

**НАЦИЯ** – общность людей, объединенных на основании особенностей языка и культуры и собственных представлений о своей этнической принадлежности.

**НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ** – прямое осуществление власти народом, различные формы принятия самим населением решений общего и местного характера. Важнейшей из таких форм является референдум.

**НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЖИЛИЩА** – установленный Конституцией РФ (ст. 25) и другими законодательными актами запрет проникать в жилое помещение против воли проживающих в нем лиц.

**НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЛИЧНОСТИ** – запрет совершать произвольно какие бы то ни было действия, посягающие на жизнь, здоровье, свободу, личную жизнь и другие блага, принадлежащие человеку и гражданину.

**НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ СУДЬИ** – ограждение судьи от произвольного совершения действий, направленных на привлечение к уголовной или иной ответственности либо применение мер принуждения, к коим обычно прибегают при производстве по уголовным делам.

**НЕСМЕНЯЕМОСТЬ СУДЬИ** – положение, в соответствии с которым судья без его согласия не подлежит переводу на другую должность или в другой суд, а предоставленные ему полномочия могут быть прекращены или приостановлены не иначе как по основаниям и в порядке, установленном законом.

**НОВЕЛЛА** – законодательная новация, вновь принимаемые нормы.

**НОРМАТИВНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ АКТ** – официальный документ, содержащий юридические нормы.

**НОРМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА** – основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо, а также правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

**НОРМЫ ПРАВА** – общеобязательные правила поведения, устанавливаемые органами государства, и охраняемые его принудительной силой.

**ОБРАТНАЯ СИЛА ЗАКОНА** – сумма правил, определяющих возможность применения нового закона к отношениям, возникшим до его вступления в силу.

**ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ** – добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе объединения.

**ОБЯЗЫВАЮЩАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ НОРМА** – правило поведения, возлагающее на субъекта обязанность совершения определенных действий.

**ОКТОИРОВАНИЕ** – способ принятия конституции путем ее дарования монархом или другим органом, чья власть, как правило, юридически не ограничена.

**ОМБУДСМЕН** – институт народного защитника. В РФ – уполномоченный по правам человека.

**ОПТАЦИЯ (выбор гражданства)** – способ приобретения и прекращения гражданства при изменении государственной принадлежности территории.

**ОПУБЛИКОВАНИЕ (ОБНАРОДОВАНИЕ)** – доведение нормативного акта или какого-то проекта до всеобщего сведения путем издания его текста в официальном печатном органе и других печатных средствах массовой информации.

**ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

**ОСНОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ** – действие или бездействие, которые причинили или

могли причинить ущерб обществу либо государству независимо от того, были нарушены нормы конституционного права или нет.

**ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – совокупность общественных отношений, составляющих сущность устройства российского общества и государства.

**ОСТАТОЧНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ** Российской Федерации – полномочия органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемые ими в соответствии со ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

**ОТЗЫВ** – прекращение полномочий депутата или должностного лица в связи с выражением соответствующей воли избирателями.

**ОТНОСИТЕЛЬНОЕ ВЕТО** – отказ главы государства в санкционировании закона, лишь приостанавливающий вступление его в силу.

**ОТСТАВКА** – прекращение полномочий должностного лица по его собственному желанию (добровольная) или в связи с достижением предельного возраста пребывания в должности, а также сложение полномочий.

**ОХРАНА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ** – деятельность государственных и муниципальных органов, правозащитных и международных организаций, физических лиц по обеспечению реализации и защиты прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях.

**ОХРАНА КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – комплекс мер по устранению препятствий в реализации Конституции Российской Федерации и предотвращению конституционных правонарушений.

**ПАРЛАМЕНТ** – законодательный и представительный коллегиальный орган государственной власти, наделенный правом принимать законы.

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ** – система правления, характеризующаяся четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве парламента по отношению к другим органам власти.

**ПАРЛАМЕНТСКАЯ ОППОЗИЦИЯ** – в парламентарной республике – совокупность депутатов или депутатских объединений, охватывающая тех парламентариев, которые не составляют большинства в парламенте.

**ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ** – форма обсуждения в парламенте (палатах парламента) актуальных и значимых вопросов с привлечением общественности. Вопросы, выносимые на парламентские слушания, могут быть посвящены концепции законопроекта, международному договору, подлежащему ратификации, иным вопросам государственной жизни. По результатам парламентских слушаний участниками могут быть приняты решения, носящие рекомендательный характер.

**ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО** – часть норм конституционного права, предмет которых – высший представительный и законодательный государственный орган, его организация и деятельность.

**ПАССИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО** – право избираться в выборные органы государства и местного самоуправления.

**ПЛЕБИСЦИТ** – принятие государственного решения по важному вопросу путем голосования народа. Часто отождествляется с референдумом, поскольку практически не отличается от последнего по процедуре проведения, форме принятия решений и их юридической обязательности.

**ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ** – круг вопросов, рассмотрение которых входит в компетенцию органа.

**ПОДДАНСТВО** – устойчивая правовая связь между человеком и государством в монархиях.

**ПОДСУДНОСТЬ** – распределение споров, разрешаемых в судебном порядке, между судами, действующими на разной территории (территориальная п.), или между судами различного уровня (инстанционная п.).

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

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ** – совокупность приемов и методов, при помощи которых осуществляется власть государственными органами (демократический, тоталитарный, авторитарный).

**ПОМИЛОВАНИЕ** – принимаемое в форме указа решение Президента РФ об освобождении конкретного лица от дальнейшего отбывания им наказания, о сокращении срока и смягчении наказания.

**ПОПРАВКА К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – любое изменение текста гл. 3 – 8 Конституции Российской Федерации: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав Конституции Российской Федерации.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ** – правовой акт, издаваемый коллегиальным органом, как правило, нормативного характера или в виде судебного решения.

**ПРАВО ОТЛАГАТЕЛЬНОГО ВЕТО ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** – конституционно предусмотренная возможность Президента Российской Федерации отклонить (не подписать) федеральный закон, принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО** – демократическое государство, организация деятельности которого, всех его органов, должностных лиц основаны на праве и связаны с ним.

**ПРАВОСУДИЕ** – деятельность по разрешению споров между гражданами и (или) юридическими лицами, состоящая в толковании и обязательном применении к спорным правоотношениям норм права, а также и установление фактов, имеющих юридическое значение.

**ПРЕАМБУЛА** (от фр. preambule – предисловие) – вводная или вступительная часть законодательного или иного правового акта, а также декларации либо международного договора, в которой обычно излагаются принципиальные положения, побудительные мотивы, цели издания соответствующего акта. Содержит нормы-цели и нормы-принципы, которые не обладают непосредственной юридической силой, но могут учитываться при толковании других положений акта, при необходимости прояснения их общего смысла.

**ПРЕДМЕТ ВЕДЕНИЯ** – сфера (область) осуществления государственной власти.

**ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ** – общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права.

**ПРЕЗИДЕНТ** – единоличный глава государства, избираемый, как правило, непосредственно населением.

**ПРЕЗУМПЦИЯ** – юридически значимое предположение, которое перестает действовать только будучи опровергнутым в конкретном случае.

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ** – осуществление народом власти через избранные им государственные органы.

**ПРЕЦЕДЕНТ** – решение судебного органа по конкретному делу, используемое в качестве образца при рассмотрении аналогичных дел.

**ПРОМУЛЬГАЦИЯ** – подписание и опубликование главой государства закона, принятого парламентом.

**ПРОМУЛЬГАЦИЯ ЗАКОНА** – издание Президентом специального акта (указа) содержащего распоряжение об официальном опубликовании закона.

**ПРОПОРЦИОНАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА** – порядок определения результатов голосования, при котором распределение мандатов между партиями, выставившими своих кандидатов в представительный орган, производится пропорционально полученному ими количеству голосов.

**ПРЯМОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО** – принцип избирательной системы, предполагающий непосредственную подачу избирателем своего голоса за конкретного кандидата или список кандидатов, а не через выборщиков-посредников.

**РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ** – принцип организации и осуществления государственной власти, требующий строгого разграничения законодательной, исполнительной и судебной властей.

**РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЙ ПОРЯДОК** – административная процедура, при которой разрешение на осуществление какой-то деятельности или совершения каких-то действий выдается государственным или иным уполномоченным органом по своему усмотрению.

**РАТИФИКАЦИЯ** – утверждение верховным органом государственной власти международного договора, подписанного полномочным представителем государства.

**РЕГЛАМЕНТ** – правовой акт, детально определяющий внутреннюю организацию и порядок деятельности представительных и других государственных органов.

**РЕЛИГИОЗНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ** – добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

**РЕСПУБЛИКА** – форма правления в современном государстве, предполагающая осуществление государственной власти органами, периодически избираемыми населением.

**РЕФЕРЕНДУМ** – форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме демократически ориентированных государств.

**САНКЦИЯ** – один из элементов нормы права – указание на неблагоприятные последствия, наступающие при нарушении нормы.

**САНКЦИОНИРОВАНИЕ ЗАКОНА** – одобрение закона главой государства посредством подписания его официального текста.

**СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ** – право каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

**СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ** – право человека и гражданина на свободу передвижения в пределах своей страны и право покидать свою и любую страну.

**СВОБОДА СЛОВА** – важнейшее конституционное право граждан, обеспечивает возможность публично выражать свое мнение или убеждения в печати, в иных средствах массовой информации, на митингах, собраниях и т.д.

**СВОБОДА СОВЕСТИ** – право любого лица исповедовать любую религию или не исповедовать никакой религии, распространять религиозные или антирелигиозные убеждения.

**СВОБОДНЫЙ МАНДАТ** – принцип правового статуса депутата, согласно которому невозможен его отзыв и депутат осуществляет свои полномочия в соответствии с имеющимися у него представлениями об интересах представляемых им избирателей.

**СЕЛЬСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

**СЕЦЕССИЯ** – выход из состава государства какой-либо его части.

**СЛУЖЕБНЫЙ ЦЕНЗ** – положения закона, ограничивающие избирательные права граждан по признаку занимаемой должности, профессиональной деятельности или духовного сана.

**СОБРАНИЕ** — совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте с целью коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

**СОВМЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ** – круг вопросов, которые совместно решаются двумя или несколькими органами, центральными и местными органами, в федеративных государствах – федерацией и ее субъектами.

**СОВМЕСТНОЕ ВЕДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ** – перечень вопросов, решение которых одновременно находится в сфере компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

**СОЗЫВ (ЛЕГИСЛАТУРА)** – однократно избранный и осуществляющий свои полномочия в течение определенного срока состав органа государственной власти или органа местного самоуправления.

**СПИКЕР** – наименование председателя парламента или его палаты. В российских средствах массовой информации часто спикерами называют председателей палат Федерального Собрания РФ, особенно Председателя Государственной Думы. В нормативных актах этот термин не употребляется.

**СУБЪЕКТ ПРАВА** – лицо (физическое и юридическое) обладающее по закону способностью иметь и осуществлять права и юридические обязанности.

**СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ** – политико-административное территориальное образование в составе федерации, равноправное относительно других субъектов, формирующее свой уровень государственной власти в федеративном государстве, обладающее собственными полномочиями по вопросам управления теми или иными сферами общественной жизни и самостоятельностью в их осуществлении относительно центральных властей (федерального центра).

**СУБЪЕКТИВНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ** – предписанная субъекту мера должного, необходимого поведения.

**СУБЪЕКТИВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА** – закрепленные общепризнанными нормами международного права и конституцией страны, принадлежащие каждому человеку либо каждому гражданину неотчуждаемые возможности для выбора варианта поведения, как в сфере индивидуальной частной жизни, так и в жизнедеятельности государства, гражданского общества в целом.

**СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО** – принадлежащая субъекту мера дозволенного поведения, обеспечиваемая государством.

**СУВЕРЕНИТЕТ** – независимость, самостоятельность и верховенство власти на определенной территории.

**СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ** – правосудие, осуществляемое посредством гражданского, административного, уголовного и конституционного судопроизводства.

**ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ** – имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов; военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

**ТЕРРИТОРИЯ ГОСУДАРСТВА** – пространство, в пределах которого действует государственный суверенитет (суша, воды, недра и воздушное), ограниченное государственной границей.

**УВЕДОМИТЕЛЬНЫЙ ПОРЯДОК** – административная процедура, при которой правомерность осуществления какой-либо деятельности или совершение каких-либо действий обуславливается информированием об этом уполномоченного органа, проверяющего соответствие таких действий (деятельности) закону и уполномоченного запретить их при наличии законных оснований.

**УКАЗ** – подзаконный нормативный акт, издаваемый главой государства по предметам своего ведения.

**УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО** – сложное (простое) государство, большинство частей которого не имеют статуса государственных образований, является единицами административно-территориального деления, которые управляются на основе законов, принимаемых центральными органами.

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА** – государственный орган, учрежденный в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

**УПРАВМОЧИВАЮЩАЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ НОРМА** – правило поведения, предоставляющее субъекту возможность совершения тех или иных действий.

**УСТАВ** – правовой акт, определяющий правовой статус и систему органов юридического лица либо территориального образования (субъекта федерации или муниципалитета).

**УЧРЕДИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ** – полномочия по принятию и существенному изменению конституции.

**ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО** – сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью.

**ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР** – договор о создании федеративного государства и определяющий разграничение предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти субъектов.

**ФИЛИАЦИЯ** – способ приобретения гражданства в силу рождения на определенной территории (принцип почвы) или от родителей, имеющих гражданство (принцип крови).

**ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ** – организация власти, характеризующаяся структурой и правовым положением высших органов государственной власти, также устанавливает порядок взаимоотношений между ними (монархия, республика).

**ФРАКЦИЯ** – депутатское объединение, сформированное по партийному признаку.

**ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ** – вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

**ЧТЕНИЕ** – стадия обсуждения и рассмотрения проекта правового акта в коллегиальном органе.

**ШЕСТВИЕ** – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

**ЭЛЕКТОРАТ** – 1) совокупность лиц, имеющих право участвовать в выборах; 2) круг избирателей, голосующий за определенную политическую партию, определенного кандидата.

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ** – применение к виновному лицу мер государственного принуждения за совершенное правонарушение.

**ЮРИДИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА КОНСТИТУЦИИ** – признаки конституции как основного закона государства.

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКТ** – конкретное жизненное обстоятельство, с которым нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений.

**ЮРИСДИКЦИЯ** – пределы распространения властных полномочий (территория, на которую распространяется, круг лиц, подпадающих под юрисдикцию).

**Явочный порядок** – осуществление какой-то деятельности или совершение каких-то действий без получения разрешения и даже без информирования об этом государственных органов.

**Язык межнационального общения** – понятие, употребляемое по отношению к языку, на котором общаются граждане различных национальностей, проживающие в данном государстве или в какой-либо определенной местности.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	3
<b>Раздел I. ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	6
Тема 1. Введение в конституционное право .....	6
Тема 2. Конституционное право России. Понятие, роль и предмет конституционного права как отрасли права .....	9
Тема 3. История конституционного процесса в России .....	22
Тема 4. Конституция Российской Федерации. Общая характеристика .....	27
<b>Раздел II. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	37
Тема 5. Основы конституционного строя Российской Федерации .....	37
Тема 6. Экономическая и социальная основы конституционного строя Российской Федерации .....	49
Тема 7. Духовные основы конституционного строя Российской Федерации .....	54
<b>Раздел III. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА</b> .....	58
Тема 8. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации .....	58
Тема 9. Гражданство и иные правовые статусы физических лиц в России .....	65
Тема 10. Личные (гражданские) права и свободы .....	75
Тема 11. Конституционные политические права граждан .....	85
Тема 12. Конституционные экономические, социальные и культурные права человека и гражданина .....	92
Тема 13. Конституционные гарантии прав и свобод. Конституционные обязанности человека и гражданина .....	103
Тема 14. Конституционные институты демократии в Российской Федерации .....	115
<b>Раздел IV. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ</b> .....	135
Тема 15. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации .....	135
Тема 16. Конституционные основы организации государственной власти в Российской Федерации .....	151

Тема 17. Президент Российской Федерации . . . . .	157
Тема 18. Федеральное Собрание Российской Федерации . . . . .	174
Тема 19. Федеральные органы исполнительной власти . . . . .	203
Тема 20. Органы Государственной власти субъектов Федерации . . . . .	214
Тема 21. Конституционно-правовые основы организации судебной власти в Российской Федерации . . . . .	227
Тема 22. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации . . . . .	267
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ . . . . .</b>	<b>295</b>
<b>ГЛОССАРИЙ . . . . .</b>	<b>305</b>

Учебное издание

**НИКУЛИН Виктор Васильевич**

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Редактор Е.С. Мордасова  
Компьютерное макетирование М.А. Евсейчевой

Подписано в печать 13.02.2012.  
Формат 60 × 84 / 16. 19,3 усл. печ. л. Тираж 110 экз. Заказ № 55

Издательско-полиграфический центр  
ФГБОУ ВПО «ТГТУ»  
392000, г. Тамбов, ул. Советская, д. 106, к. 14