

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина» (МГЮА)  
Оренбургский институт (филиал)**

---

Кафедра конституционного и международного права

**Ю.И. Глебова**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ**

**Учебное пособие**

**2-е издание, переработанное и дополненное**

**Оренбург - 2022**

**УДК 342(02)**  
**ББК 67.400я73**  
**Г53**

Печатается по решению Редакционного совета Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

**Рецензент:**

А.И. Соколова, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), канд. юрид. наук, доцент.

**Глебова, Юлия Ивановна.**

**Г53**

ISBN 978-5-6042493-7-6

Конституционное право России: учебное пособие / Ю.И. Глебова. – Оренбург:Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2022. – 228 с.

Учебное пособие предназначено для бакалавров, студентов и магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», аспирантов и соискателей ученых степеней по научной специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

УДК 342(02)  
ББК 67.400я73

ISBN 978-5-6042493-7-6

© Глебова Ю.И., 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
Раздел I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО - ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА. НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА .....	8
Глава 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО - ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
§1. Понятие и предмет конституционного права .....	8
§2. Конституционно-правовые нормы и институты .....	10
§3. Конституционно-правовые отношения, их субъекты.....	12
§4. Источники конституционного права .....	13
Вопросы для самопроверки .....	18
Глава 2. НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА .....	18
§1. Предмет и система науки конституционного права .....	18
§2. Методы и источники науки конституционного права .....	20
Вопросы для самопроверки .....	20
Раздел II. КОНСТИТУЦИЯ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	21
Глава 1. КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА .....	21
§1. Понятие и сущность конституции.....	21
§2. Виды и функции конституции.....	22
§3. Черты и юридические свойства конституции.....	24
§4. Форма и структура конституции.....	24
§5. Конституционный контроль .....	26
Вопросы для самопроверки .....	26
Глава 2. КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ.....	27
§1. Конституционное строительство в дореволюционной России.....	27
§2. Развитие советских конституций (1918-1978гг.) .....	29
§3. Конституционная реформа в России 1989-1993 гг. ....	30
§4. Особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г. ....	32
§5. Конституция РФ 1993г. (структура и содержание) .....	32
Вопросы для самопроверки .....	33
Раздел III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	34
Глава 1. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	34
§1. Понятие конституционного строя .....	34
§2. Конституционные характеристики Российского государства .....	35
§3. Основы организации государственной власти .....	38
Вопросы для самопроверки .....	40
Глава 2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	41
§1. Понятие и сущность гражданского общества .....	41
§2. Институт экономических отношений .....	42
§3. Институт политических отношений .....	43
§4. Институт социального развития, культуры, семьи .....	45
Вопросы для самопроверки .....	47

Раздел IV. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА...	47
Глава 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	47
§1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы.....	47
§2. Система конституционных прав и свобод.....	49
§3. Личные права и свободы.....	52
§4. Политические права и свободы.....	55
§5. Экономические, социальные и культурные права.....	60
§6. Конституционные обязанности человека и гражданина в России.....	63
§7. Гарантии прав и свобод человека и гражданина. ....	64
Вопросы для самопроверки .....	65
Глава 2. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	65
§1. Понятие и принципы гражданства.....	65
§2. Приобретения гражданства РФ.....	67
§3. Прекращение гражданства РФ.....	71
§4. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства.....	73
§5. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ.....	74
Вопросы для самопроверки .....	75
Раздел V. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	75
Глава 1. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	75
§1. Понятие и принципы федеративного устройства России .....	75
§2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации .....	80
§3. Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации.....	82
§4. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения .....	84
§5. Конституционно-правовой статус автономной области, автономного округа ...	87
Вопросы для самопроверки .....	89
Глава 2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ РФ И СУБЪЕКТОВ РФ.....	89
§1. Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ.....	89
§2. Конституционно-правовые основы разрешения коллизий по вопросам компетенции РФ и субъектов РФ.....	91
Вопросы для самопроверки.....	92
Раздел VI. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	92
Глава 1 Избирательное право и избирательная система, избирательный процесс.....	92
§1. Избирательное право: понятие, виды, принципы.....	92
§2. Избирательная система: понятие и виды.....	97
§3. Избирательный процесс.....	99
Вопросы для самопроверки.....	100
Глава 2. РЕФЕРЕНДУМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	100
§1. Понятие и виды референдума.....	100
§2 Особенности проведения референдума в РФ.....	103
Вопросы для самопроверки .....	105

Раздел VII. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	106
Глава 1. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	106
§1. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти.....	106
§2. Порядок избрания и прекращение полномочий Президента РФ.....	107
§3. Полномочия Президента РФ .....	111
§4. Акты Президента РФ.....	114
Вопросы для самопроверки .....	114
Глава 2. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	114
§1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации .....	115
§2. Государственная Дума ФС РФ.....	115
§3. Совет Федерации ФС РФ.....	118
§4. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.....	122
Вопросы для самопроверки .....	122
Глава 3. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	122
§1. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти.....	123
§2. Состав и порядок формирования Правительства РФ .....	123
§3. Полномочия Правительства РФ .....	125
Вопросы для самопроверки .....	127
Глава 4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	127
§1. Судебная власть и конституционные принципы правосудия .....	127
§2. Судебная система РФ .....	129
§3. Конституционный Суд РФ .....	132
Вопросы для самопроверки .....	135
Глава 5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РФ.....	135
§1. Понятие и система местного самоуправления и управления.....	135
§2. Конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления, конституционные основы компетенции местного самоуправления.....	136
§3. Конституционные гарантии местного самоуправления.....	136
Вопросы для самопроверки .....	138
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	138
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА.....	139
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	153
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	153

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время конституционное право России сложилось как ведущая отрасль в правовой системе Российской Федерации. Она раскрывает важнейшие принципы демократии, основы конституционного строя, организацию государственной власти, построенную на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную, судебную, содержание конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

Данное пособие является дополнением к основным учебникам.

В нем представлены понятие и предмет конституционного права как отрасли права и науки, исследованы вопросы конституционного развития Российской Федерации, проанализированы основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, а также государственное устройство Российской Федерации, особенности избирательной системы, конституционные основы органов государственной власти и местного самоуправления в России.

Впервые в пособии рассмотрено понятие гражданского общества, выявлены проблемные аспекты этого института, проанализированы конституционные основы гражданского общества.

Особенность заключается также в том, что оно базируется на новейшем конституционном законодательстве. В настоящем пособии они приведены по состоянию на 01 июля 2022 г.

Указанная в пособии литература отражает все основные темы курса, учитывает новейшие достижения научной мысли.

В целом структура пособия соответствует тематическому плану курса «Конституционное право России».

При написании пособия автор учитывал связь конституционного права с общетеоретическими вопросами юриспруденции, политологии и других наук с целью формирования политического и юридического мировоззрения студентов.

# Раздел I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА. НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

## Глава 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО – ВЕДУЩАЯ ОТРАСЛЬ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### План

- §1. Понятие и предмет конституционного права.
- §2. Конституционно-правовые нормы и институты.
- §3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты.
- §4. Источники конституционного права.

#### **§1. Понятие и предмет конституционного права**

В юридической науке был длительный спор о соотношении понятий «конституционное право» и «государственное право», которые зачастую считаются синонимами. Действительно, подходя формально, нетрудно обнаружить, что круг регулируемых соответствующих отраслей права общественных отношений, где употребляется тот или другой из указанных терминов, примерно одинаков. В дореволюционный и советский периоды становления России использовался термин «государственное право», в начале 1990-х годов утвердилось новое наименование отрасли - «конституционное право».

Выбор термина зависит от ряда факторов: во-первых, подхода к предмету и объекту правового регулирования отрасли; во-вторых, значимости характеристики сторон государственного и конституционного строя; в-третьих, определения приоритета во взаимосвязях «государство - право – личность»; в-четвертых, исторических и правовых традиций государства. Так, англосаксонская или романская правовые системы традиционно пользуются термином «конституционное право», в то время как для германской правовой системы характерно использование термина «государственное право».

Конституционное право России является важной составной частью национального права, представляет совокупность правовых норм, установленных и охраняемых государством. Конституционное право определяет структуру, принципы организации, порядок деятельности, общую компетенцию органов государственной власти, отношения с ней человека и гражданина.

Предметом конституционного права России являются наиболее значимые общественные отношения в политической, экономической, социальной, духовной сферах жизнедеятельности общества, регулируемые нормами конституционного права. М.В. Баглай сводит эти отношения в два

блока: по поводу устройства государства и организации государственной власти (властеотношения) и по поводу охраны прав и свобод человека (отношения между человеком и государством)<sup>1</sup>.

Полагаем, указанные отношения состоят из четырех составных частей:

**Основы конституционного строя.** Конституционно-правовые нормы закрепляют, прежде всего, основные принципы, которые определяют устройство государства. В них выражается качественная характеристика самого государства – суверенитет, форма правления, форма национально-государственного устройства, принадлежность власти, субъекты государственной власти, формы и способы реализации государственной власти, основы функционирования всей системы политической организации общества. Сюда же входит и такой институт жизнеобеспечения общества, как экономическая система, которая закрепляет необходимые формы собственности, гарантии защиты прав собственников, способы хозяйственной деятельности, охраны труда, ответственность работодателей и работников и т. д. Не менее важным звеном в данной системе является социальная система государства, предусматривающая создание условий для достойной жизни граждан, социальное обеспечение в старости, в случае инвалидности, потери кормильца и т. д. Нормы конституционного права закрепляют основные принципы, характеризующие организацию государства и общества в этих первостепенных областях.

**Правовое положение человека и гражданина.** Общество как единый организм, целостная организация не может существовать без единых основ правового статуса его членов, определения принципов взаимосвязей государства, общества и гражданина. Отношения между людьми, которые составляют сущность каждого общества, касаются всех сторон его жизнедеятельности, многообразны по своему характеру, взаимозависимы между человеком и государством. В жизни государства и общества главным действующим лицом всегда остается человек и гражданин, ибо все институты государственной власти непосредственно существуют для удовлетворения прав и потребностей личности – человека и гражданина.

**Федеративное устройство и федеративные отношения.** По своему национально-государственному устройству Россия является сложным государством. Российская Федерация представляет собой не только по количеству субъектов федерации, но и по их разнообразию и правовому положению, исключительно сложную систему отношений и управления. Поэтому особенность федеративного устройства и федеративных отношений, во-первых, требует от федеральных органов государственной власти соответствующей политики в отношении своих субъектов. Эта политика должна выражаться в том, чтобы субъекты федерации обладали равными правами и равными возможностями в их реализации, имели бы

---

<sup>1</sup>Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 5.

удовлетворяющую их потребности федеральную правовую базу. Во-вторых, сами субъекты федерации должны четко понимать и представлять свое положение как неотъемлемую часть сложного государственного организма и реализовывать собственные полномочия, не игнорируя интересы всего государства и многонационального народа России. Данные проблемы требуют постоянного внимания и поиска, как в теории, так и на практике в области управления и в сфере равномерного экономического развития каждого субъекта федерации.

**Система органов государственной власти и местного самоуправления.** На основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную в государстве установлен конституционный порядок формирования власти. Определяется форма организации и выборов той или иной ветви власти, компетенция, срок полномочий, самостоятельность либо подотчетность, отношения с органами местного самоуправления и их самостоятельность.

**Таким образом, конституционное право – это ведущая отрасль правовой системы России, представляющая собой совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих и регулирующих основополагающие (базовые) общественные отношения: основы конституционного строя, правовое положение человека и гражданина, федеративное устройство, систему органов государственной власти и местного самоуправления.**

## **§2. Конституционно-правовые нормы и институты**

*Конституционно-правовые нормы* – это установленные государством общеобязательные правила поведения, которые регулируют отношения и связи в предмете конституционного права. Конституционно-правовые нормы формируют общеобязательные правила поведения, рассчитанные на определенные условия и многократное действие. Нормы конституционного права имеют общие признаки, присущие всем правовым нормам, безотносительно к их отраслевой принадлежности, и особенные, выделяющие их в самостоятельную часть системы права. Особенность норм конституционного права обуславливается их отраслевой принадлежностью, определяется предметом самой отрасли права.

Отличительными чертами конституционно-правовых норм являются:

1) Некоторые конституционно-правовые нормы носят *декларативный характер*, такие нормы не всегда могут породить конкретное правоотношение, лечь в основу правоприменительного решения; для конституционного права характерно наличие норм-принципов, норм-целей и т.п. Примерами таких норм являются положения преамбулы Конституции РФ, ст. 1 («Российская Федерация... есть демократическое..., правовое государство...»), ст. 2 («Человек, его права и свободы являются высшей

ценностью...») и др. Однако будучи предписаниями общего характера, они имеют существенное значение не только в социальном, политическом, идеологическом, но и в юридическом плане (на эти нормы, в частности, регулярно ссылается в своих актах Конституционный Суд РФ). Кроме того, большинство конституционно-правовых норм (закрепляющих систему власти и статус органов публичной власти, основания приобретения российского гражданства, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами РФ и др.) носит все же конкретный, а не декларативный характер.

2) Конституционное право – отрасль публичного права, большинство конституционно-правовых норм носит *императивный характер*, т.е. представляют собой правила, предписания, не допускающие каких-либо иных вариантов толкования или поведения, например: «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), «законы подлежат официальному опубликованию...» (ч. 3 ст. 15), «никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление» (ч. 1 ст. 50), «одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд» (ч. 3 ст. 81).

3) Конституционно-правовые нормы часто имеют *усеченную структуру*, для большинства норм конституционного права не характерно наличие санкций (часто норма состоит только из диспозиции): «Президент РФ обладает неприкосновенностью» (ст. 91 Конституции РФ), «Государственная Дума избирается сроком на четыре года» (ч. 1 ст. 96), «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 130) и др. В то же время некоторые конституционно-правовые нормы содержат и санкции – неблагоприятные последствия для субъектов конституционных правоотношений, не выполняющих соответствующие предписания (нормы об отрешении от должности Президента РФ или главы региона, о роспуске законодательного органа субъекта РФ, об отзыве депутата представительного органа власти и др.).

4) Конституционно-правовые нормы (прежде всего нормы Конституции РФ) имеют *учредительный характер*, в том числе для других отраслей российского права. Именно на основе конституционно-правовых норм сформировано развитое отраслевое законодательство РФ, конституционные предписания являются источником практически всех отраслей национальной системы права.

Классификация норм конституционного права России может проводиться по следующим основаниям:

В юридической литературе указываются основания классификации конституционных норм.

Нормы российского конституционного права группируются по институтам.

Под *конституционно-правовым институтом* понимается определённая система норм конституционного права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу. Для конституционного института характерны два признака:

- наличие в нём обособленной, устойчивой группы конституционных норм;
- внутренняя взаимосвязанность норм единством предмета регулирования.

Понятие конституционно-правового института и в теории, и на практике не однозначно. Наиболее значимые конституционно-правовые институты можно определить по структуре Конституции РФ: институт основ конституционного строя, институт прав и свобод человека и гражданина, институт федеративных отношений, институт президентской власти, институт законодательной власти и т. д. Вместе с тем в составе данных институтов можно выделить еще более тесные однородные объединения норм, которые также являются конституционно-правовыми институтами. Так, в институте прав и свобод человека и гражданина можно выделить еще несколько институтов: институт гражданства, институт политических прав, институт экономических прав, институт избирательного права.

Установление принадлежности нормы к тому или иному институту необходимо для того, чтобы правильно уяснить механизм реализации любой нормы, а также сопутствующие нормы при реализации соответствующих правоотношений.

### **§3. Конституционно-правовые отношения и их субъекты**

*Конституционно-правовые отношения* - это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права или возникшие на их основе, индивидуализированные общественные связи между субъектами конституционного права.

Конституционные правоотношения обладают основными признаками, которые присущи правоотношениям в целом. В то же время можно выделить и некоторые *особенности конституционно-правовых отношений*.

Конституционные правоотношения есть базовые общественные отношения в тех сферах, которые подпадают под объект конституционно-правового регулирования (*специфика объекта правоотношений*), соответственно, *содержание конституционных правоотношений* составляют лишь основополагающие (без детализации) права и обязанности субъектов этих отношений в сфере правового регулирования статуса личности, организации государства и функционирования публичной власти.

Субъектом только конституционных правоотношений может выступать народ (именно народ, а не население определенной территории, определенная группа граждан и пр.), в частности, при участии в референдуме, во всеобщих выборах и т.д.

Наряду с традиционными основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений – событиями (рождение человека, достижение возраста активного и пассивного избирательного права, смерть главы государства или депутата представительного органа власти и т. п.) и действиями (назначение выборов, принятие закона, роспуск Государственной Думы, издание неконституционного акта и т.п.) конституционные правоотношения могут порождать и *юридические факты – состояния* (например, состояние в гражданстве Российской Федерации, состояние субъекта в составе Российской Федерации).

*Особый механизм реализации* конституционных правоотношений. Поскольку для конституционно-правовых норм не характерно наличие санкций, реализация конституционно-правовых предписаний, прав и обязанностей субъектов конституционных правоотношений обеспечивается главным образом посредством норм других отраслей права (уголовного, административного, трудового, гражданского, жилищного, процессуального и др.).

Субъекты конституционно-правовых отношений – это реальные участники конституционных отношений, обладающие определенными правами, полномочиями, обремененные обязанностями и запретами. Их следует отличать от субъектов конституционного права, которые являются лишь потенциальными участниками рассматриваемых отношений. И только те субъекты права, которые участвуют в конституционных отношениях, являются субъектами таковых. К их числу относятся: государство и другие социальные образования (субъекты Федерации); социальные общности (народ, нации, народности); административно-территориальные единицы (городские и сельские поселения); органы государственной власти и должностные лица (глава государства, депутаты); органы местного самоуправления; общественные формирования; социальные индивиды (граждане РФ, иностранцы и лица без гражданства).

Специфика субъектов конституционно-правовых отношений заключается в следующем: обязательным участником конкретного правоотношения является государство или его орган, должностное лицо.

#### **§4. Источники конституционного права**

*Источники конституционного права* – это внешние формы выражения конституционно-правовых норм. Источниками конституционного права России являются нормативные правовые акты, посредством которых

устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы.

Нормативные правовые акты, являющиеся источниками конституционного права, многообразны и делятся на виды.

Наиболее общее деление нормативных правовых актов – это их деление на законы и подзаконные акты. Закон – понятие собирательное, правовой системе современной России известны следующие *виды законов*:

1) *Конституция РФ* – Основной Закон государства;

2) *федеральные конституционные законы*. Данный вид законов появился в России только с принятием Конституции РФ 1993 г. По своей сути российские федеральные конституционные законы – это органические законы, они принимаются только по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ, в развитие ее положений. Основной Закон предусматривает порядка двух десятков вопросов, по которым должны приниматься федеральные конституционные законы. Они должны регулировать важные сферы общественных отношений: судебную систему страны, статус Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, Правительства РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, режимы военного и чрезвычайного положений, порядок проведения референдума и др. Федеральные конституционные законы отличаются от иных законов не только большей юридической силой (федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам – ч. 3 ст. 76 Конституции РФ), но и более сложным порядком их принятия: для принятия этих законов требуется одобрение квалифицированным большинством палат Федерального Собрания РФ (не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы); в отношении принятых парламентом федеральных конституционных законов Президент РФ не обладает правом вето;

3) *федеральные законы*. Это самый многочисленный вид источников конституционного права. Однако здесь необходимо иметь в виду следующие обстоятельства. Во-первых, в отличие от федеральных конституционных законов источниками конституционного права являются не все принимаемые в России федеральные законы, а лишь те из них, содержание которых подпадает под предмет конституционно-правового регулирования (в частности, регулирующие вопросы гражданства, статус главы государства, депутата представительного органа власти, порядок формирования палат парламента и т.п.). Во-вторых, приниматься такие законы могут только по предметам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции РФ).

4) *законы о поправках к Конституции РФ*. Эти законы необходимо выделять в самостоятельную группу не только на основании специфики их содержания, но и в силу особой процедуры принятия. Общие положения о

принятии законов о поправках содержатся в ст. 136 Конституции РФ, а детализация – в Федеральном законе от 04.03.1998 №33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>. Путем принятия рассматриваемых законов могут быть внесены изменения не во все главы Основного Закона, а только в гл. 3–8, изменение других глав возможно только в порядке пересмотра, т.е. принятия новой Конституции. Процедура принятия законов о поправках значительно усложнена, по сравнению с принятием обычных федеральных законов. Пока в России практики принятия законов о поправках к Конституции не было;

5) *законы субъектов РФ*. Приниматься они могут как по предметам собственного ведения субъектов РФ, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, 73, ч. 4 ст. 76 Конституции РФ), причем в последнем случае региональные законы должны соответствовать федеральным (в том числе и принятым позднее), а в первом случае приоритет имеет региональный закон. Источниками конституционного права являются не все региональные законы, а только регулирующие общественные отношения, подпадающие под предмет конституционно-правового регулирования.

Многочисленную группу нормативных правовых актов – источников конституционного права составляют *подзаконные акты*. При этом источниками конституционного права являются не все они, а лишь те, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет ведущей отрасли права. К ним относятся:

1) *указы Президента РФ*. Следует уточнить, что указы главы государства, входящие в сферу конституционно-правовых отношений, но носящие индивидуальный, а не нормативный характер (например, о предоставлении гражданства, о награждении государственными наградами, о помиловании, об отрешении от должности главы региона и т. п.), равно как и распоряжения Президента РФ, которые нормативный характер носят крайне редко, в качестве источников права рассматривать нельзя, поскольку они не содержат общеобязательных правил поведения.

2) *постановления Правительства РФ*. Данные акты не должны противоречить не только Конституции РФ и федеральным законам, но и указам Президента РФ, который вправе отменять правительственные постановления в случае их противоречия правовым актам большей юридической силы;

3) *ведомственные акты (приказы, положения, инструкции, правила)*, изданные органами исполнительной власти в пределах своей компетенции. Данные акты не должны противоречить, в том числе и постановлениям Правительства РФ. Правительственными и ведомственными актами

---

<sup>1</sup> О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федеральный закон от 04.03.1998 г. №33-ФЗ. (в редакции от 08.03.2015г.)// Собрание законодательства РФ. 1998. N 10. Ст. 1146.

(Министерства внутренних дел РФ, Министерства юстиции РФ и др.) могут быть, в частности, утверждены правила рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, регистрационного учета граждан, регистрации политических партий и иных общественных объединений, особенности реализации отдельных конституционных прав (избирательных, на свободу передвижения, на труд и на отдых, на свободу переписки и др.) гражданами, отбывающими уголовные наказания, и т. п.;

4) *акты палат Федерального Собрания* (кроме законов), имеющие нормативный характер. Здесь имеются в виду регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, имеющие важное значение в регулировании порядка реализации полномочий палат парламента (иногда эти акты выделяются в качестве самостоятельной группы источников конституционного права).

5) *иные (кроме законов) нормативные правовые акты субъектов РФ* (прежде всего акты органов исполнительной власти регионов: президентов республик, губернаторов и глав администраций иных субъектов РФ, региональных правительств, администраций, их департаментов, управлений, отделов и т.п.), а также *акты органов местного самоуправления*, принятые в пределах их компетенции (в частности, по вопросам организации публичной власти на местах).

Отнесение к источникам конституционного права России иных форм права является небесспорным и дискуссионным.

*Судебный прецедент* является основным источником права в странах англо-саксонской правовой системы. В странах же континентальной правовой системы, к которым относится и Россия, судебный прецедент в качестве источника права не рассматривается.

Однако здесь необходимо иметь в виду следующее. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов в нашей стране источником права, по общему правилу, не являются. Но относительно недавно в судебной системе Российской Федерации появились такие судебные органы, как Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Правовая природа решений этих судебных органов принципиально иная: они носят по существу нормативный и прецедентный характер, обязательны не только для лиц, участвующих в деле (т. е. распространяются на неопределенный круг лиц), решения органов конституционной юстиции являются окончательными, их нельзя отменить в порядке апелляции, кассации, надзора, преодолеть путем повторного принятия акта, признанного неконституционным. Следовательно, *решения судебных органов конституционной юстиции* в Российской Федерации следует рассматривать в качестве источников конституционного права.

Например, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П субъекты РФ могут установить общедоступность и бесплатность не только основного общего и среднего профессионального

образования, гарантированных Конституцией, но и общедоступность и бесплатность среднего (полного) общего образования, поскольку такая норма в соответствии с целями социального государства дополнительно гарантирует более широкие возможности для несовершеннолетних, которые хотели бы продолжить свое обучение<sup>1</sup>.

Или, например, характер отношений краев и областей с входящими в их состав автономными округами, правовые последствия такого "вхождения" были предметом толкования Конституционного Суда РФ, который в своем Постановлении от 14.07.1997 N 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» разъяснил, что вхождение одного субъекта РФ в состав другого является реальным лишь в том случае, если происходит включение его территории и населения в состав территории и населения другого субъекта<sup>2</sup>.

В качестве источника конституционного права можно рассматривать договор. При этом если *международные договоры* существовали в отечественной правовой системе давно, то *договоры внутригосударственные* – явление для российской действительности относительно новое. Договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов предусмотрены федеральной Конституцией (ч. 3 ст. 11, ч. 2, 3 ст. 78).

Например, Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.)<sup>3</sup>.

В России не принята концепция «самоисполняющегося договора»: и международные договоры, и договоры, заключенные между федеральными и региональными органами государственной власти не вступают в силу автоматически после подписания. В соответствии с Федеральными законами от 15.07.95 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. N 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. N 25. Ст. 2728.

<sup>2</sup> По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. N 12-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997 г. N 29. Ст. 3581.

<sup>3</sup> Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: постановление Съездов народных депутатов РФ от 10 апреля 1992 г. N 2689-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 17. Ст. 898.

Федерации»<sup>1</sup> от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup> (ст.50) они подлежат ратификации (утверждению) путем принятия федерального закона, что приближает данные договоры, по сути, к нормативным правовым актам.

Некоторые конституционалисты (М.В. Баглай, А.Е. Козлов и др.) в качестве самостоятельного источника конституционного права рассматривают *естественное право* как совокупность естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека (все рассмотренные выше источники при таком подходе объединяются в *позитивное право*).

### Вопросы для самопроверки

1. Конституционное право России - отрасль публичного или частного права?
2. Каковы функции конституционного права России в национальном праве?
3. Определите понятие и содержание предмета отрасли конституционного права России.
4. В чем специфика предмета «Конституционное право России»?
5. Назовите общие и специфические признаки норм конституционного права.
6. В чем состоит различие между федеральными конституционными законами и федеральными законами?

## Глава 2. НАУКА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

### План

- §1. Предмет и система науки конституционного права
- §2. Методология и источники науки конституционного права

#### §1. Предмет и система науки конституционного права

Наука конституционного права является составной частью всей юридической науки, которая входит в систему общественных наук. Наука конституционного права раскрывает закономерности, основные понятия и категории, функции и роль правовых институтов, изучает нормы и процесс их реализации, эффективность их действия, вырабатывает способы повышения этой эффективности, причем в историческом развитии.

---

<sup>1</sup> О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15.07.95 г. № 101-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. N 52. Ст. 8973.

Предметом науки конституционного права является изучение отрасли конституционного права. Она раскрывает присущие ей закономерности, формулирует основные понятия и категории, которыми оперирует действующее конституционно-правовое законодательство, анализирует функции и роль соответствующих правовых институтов.

Исследования науки конституционного права направлены на изучение, в первую очередь, норм конституционного права, во вторую – процессов, связанных с их реализацией, т. е. конституционно-правовых отношений.

Наука конституционного права выявляет эффективность действия правовых норм, вырабатывает рекомендации по ее повышению.

Система науки конституционного права представляет собой упорядоченную совокупность относительно самостоятельных комплексов теоретических положений, логическую связь между ними. Эта система формируется не произвольно. В ее основе лежит структурность самого предмета научного познания. Систему науки можно представить в виде разделов.

Первый раздел представляет собой общую характеристику конституционного права и одноименной науки. В него включены общетеоретические вопросы исследования: предмет, задачи, методология, источники, конституционно-правовые нормы и отношения, тенденции развития и т. д.

Второй раздел составляет учение о конституции. Наука изучает сущность конституции, ее особенности и юридические свойства, виды, этапы развития, взаимосвязи конституций различных видов внутри Российской Федерации и других государств, формы и механизм реализации конституционных норм, охрану конституции.

Третий раздел изучает основы конституционного строя. Он охватывает теоретические проблемы сущности Российского государства, суверенитета, народовластия, формы правления, системы общественных структур, конституционные основы гражданского общества, экономических отношений, социальной политики государства и т. д.

Четвертый раздел – основы правового статуса человека и гражданина. Исследуются проблемы взаимоотношения государства и личности, статуса человека и гражданина, природы его прав, свобод и обязанностей, проблемы защиты прав и свобод личности государством.

Пятый раздел – национально-государственное устройство. В связи с тем, что наше государство представляет по своему устройству сложную федерацию, наука исследует проблемы и особенности федеративного устройства, особенности правового статуса Российской Федерации и ее субъектов, административно-территориальное деление.

Шестой раздел – организация и функционирование системы органов государственной власти и системы органов местного самоуправления. Наука изучает принципы их построения, сущность и конкретные формы реализации

принципа разделения властей, правовой статус различных органов государства, формы и порядок деятельности представительных органов власти, избирательную систему, законодательный процесс, практику реализации полномочий органов государственной власти, практику и целесообразность изменения законодательства. Предметом науки является также изучение конституционных основ местного самоуправления: формы организации, компетенция, правовые гарантии и др.

Таким образом, система науки конституционного права в своей основе соответствует одноименной отрасли, однако является более широкой.

## **§2. Методы и источники науки конституционного права**

Под методом понимается совокупность приемов, способов, правил, применяемых в научных исследованиях.

Методы изучения конституционно-правовых норм и институтов разнообразны. Среди них:

- метод формально-юридического анализа,
- сравнительно-правовой метод,
- исторический метод,
- системный метод,
- статистический метод,
- конкретно-социологические методы, с помощью которых изучается общественное мнение, проводятся эксперименты и т.д.

Источники науки конституционного права – это факторы, составляющие основы научного познания. К таким источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, правовые акты, содержащие конституционно-правовые нормы, практика, то есть те процессы, которые происходят в жизни на базе действия конституционно-правовых норм и институтов (например, практическая деятельность государственных органов).

### **Вопросы для самопроверки**

1. Что является предметом науки конституционного права?
2. Что понимается под методом науки конституционного права?
3. Назовите методы науки конституционного права.
3. Существует ли связь в развитии науки конституционного права России и зарубежных стран?

## Раздел II. КОНСТИТУЦИЯ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Глава 1. КОНСТИТУЦИЯ – ОСНОВНОЙ ЗАКОН ГОСУДАРСТВА

#### План

- §1. Понятие и сущность конституции
- §2. Виды и функции конституции
- §3. Черты и юридические свойства конституции
- §4. Форма и структура конституции
- §5. Конституционный надзор

#### §1. Понятие и сущность конституции

*Конституция* (от лат. *Constitutio* – устройство, установление) – основной закон государства, закрепляющий основы общественного и экономического строя данной страны, форму правления и форму государственного устройства, правовое положение личности, порядок организации и компетенцию органов власти и управления в центре и на местах, организацию и основные принципы правосудия, избирательной системы.

Понятие конституции сложилось и оформилось в ходе буржуазных революций. Первыми буржуазными конституциями, в собственном смысле слова, были Конституция США 1787 г., Конституции Польши и Франции 1791 г. В это же время возникает и институализируется концепция конституционализма, под которой понимается правление, ограниченное конституцией.

Согласно этой концепции, конституция представляет собой фундамент правовой системы страны, содержит главенствующие принципы и основные моменты правового регулирования государственной и общественной жизни и прав человека. В свете этого логичными являются гарантируемая высшая юридическая сила конституции, конституционный контроль и надзор, предпочтительность усложненной процедуры принятия и изменения конституции и т. п. До того как идеологи конституционализма разработали и обосновали важнейшие принципы этой концепции, показали роль и место конституции в системе законодательства, а затем эти сформулированные идеи были претворены в жизнь, правовые акты, именовавшиеся конституциями, ничем не отличались от других законов.

В настоящее время конституция занимает видное место как основной регулятор политических отношений, что привлекает к нему внимание различных политических группировок. Принятие или изменение конституции вызывает активизацию деятельности политиков и

общественных организаций, часто перерастающую в острую политическую борьбу. В результате этого конституция отражает соотношение политических сил, выражающих интересы различных социальных общностей к моменту одобрения конституционного акта или внесения в него изменений.

## §2. Виды и функции конституции

Одним из критериев классификации конституций выступает соответствие имеющихся в них норм реалиям политической и социально-экономической практики. В соответствии с этим критерием конституции можно разделить на *реальные* и *фиктивные*. Конституция по закрепленным в ней нормам может быть прогрессивной, но реально не действовать, следовательно, быть фиктивной, и может быть реакционной, но соответствовать политической и социально-экономической практике, т. е. быть по своей сути реальной. Хотя бывает и наоборот.

Обычно в целом фиктивная конституция может содержать отдельные реальные положения, а реальный основной закон - отдельные фиктивные положения.

По способу закрепления конституционных норм конституции можно разделить на *писаные* и *неписаные*. Подавляющее большинство современных конституций – писаные, т. е. конституционные нормы содержатся в специальных актах, одобренных решением государственного органа или всенародным голосованием. Имеются две разновидности писаных конституций – *консолидированные*, т. е. представленные в виде одного акта, и *неконсолидированные*, т. е. состоящие из нескольких актов, причем они могут приниматься как одновременно, так и в разные годы с определенными интервалами.

Неписаные конституции в настоящее время встречаются редко. Классическим примером неписаной конституции считается Конституция Великобритании. В то же время это вовсе не означает, что ни одна конституционная норма не зафиксирована на бумаге. Ведь наряду с обычаями (конституционными соглашениями) в состав Конституции включены акты парламента (статуты) и судебные прецеденты. Неписаный характер английской Конституции заключается, как представляется, с одной стороны, в том, что значительную часть Основного закона составляют обычаи (конституционные соглашения, конвенционные нормы), а с другой стороны, в том, что нет четкого, официально закрепленного критерия для отнесения каких-либо писаных норм к числу конституционных. Все зависит от того, как этот вопрос решит государственный деятель, судебный орган или видный ученый. Не случайно в Англии можно услышать мнение, что британская конституция – это то, что о ней думают люди, которые работают с ней.

Конституции подразделяются по способу принятия на *народные, октроированные* (дарованные) и *принятые чрезвычайными органами*. Народные конституции могут одобряться либо референдумом (Конституции Франции 1958 г., Казахстана 1995 г. и др.), либо специально созванным учредительным собранием (Конституции Италии 1947 г., Индии 1950 г., и др.), либо парламентом (конституции Японии 1947 г., Швеции 1974 г. и др.). В отдельных случаях принятие конституции учредительным собранием сопровождается утверждением референдумом (это Конституции Франции 1946 г., Испании 1978 г., Болгарии 1991 г. и др.). На референдум может выноситься и конституция, одобренная парламентом (например, так было в Болгарии в 1971 г.).

**Функции конституции** – важнейшие направления конституционного воздействия на регулируемые отношения. Они раскрывают сущность, социальное назначение и служебную роль конституции, отражают специфику конституционных норм и институтов. Принято выделять юридическую, политическую и мировоззренческую (идеологическую) функции.

Юридическая функция заключается в том, что конституция представляет собой главный источник национальной правовой системы, нормативно-юридический акт, нормы которого обладают высшей юридической силой и лежат в основе всей системы правового регулирования.

Эта функция характеризует собственно служебную роль конституции в национальной правовой системе. Как правовой акт особого свойства конституция выполняет следующие юридические функции: а) учредительную, которая выражается в признании и юридическом оформлении важнейших институтов общества, их узаконивании и придании им государственно-правовой формы (ст. 1-16 Конституции РФ); б) правонаделительную, связанную с закреплением в Основном законе конкретного перечня прав и обязанностей органов государственной власти и иных субъектов конституционного права (ст. 83, 89, 101, 102, 103, 112-114, 125 Конституции РФ); в) охранительную, характеризующую направленность конституционных норм на защиту основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 3, 4, 9, 13, 15, 69, 133 Конституции РФ); г) целеполагающую, или ценностно-ориентационную, которая заключается в закреплении Основным законом стратегических целей и задач развития общества и государства. Конституция в этом смысле дает нормативный прогноз, отражает в своих нормах опережающее развитие общественных отношений.

Политическая, или социально-политическая, функция проявляется в том, что конституция есть политический документ (своего рода договор общественного согласия), оказывающий регулирующее воздействие на политический процесс и политические отношения.

Мировоззренческая (идеологическая) функция заключается в том, что конституция является элементом философии организации государственной

власти, выражает особое мировоззрение: она провозглашает и защищает важнейшие ценности – права и свободы человека и гражданина, политический плюрализм, многообразие и равноправие форм собственности, ограничение власти правом и иные общепризнанные демократические ценности. Конституция в этом смысле представляет собой определенную идеологию систему идей, воззрений на государственное и общественное устройство.

### **§3. Черты и юридические свойства конституции**

Конституцию как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, от всех других правовых актов традиционно отличают следующие черты:

- 1) особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;
- 2) учредительный, первичный характер конституционных установлений;
- 3) всеохватывающий характер конституционной регламентации, т.е. тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;
- 4) особые юридические свойства: верховенство, высшая юридическая сила, порядок принятия, внесения поправок, специфические формы охраны и др.

Конституцию отличают и особые юридические свойства.

Они производны от перечисленных выше сущностных черт конституции и выражаются:

- в верховенстве конституции;
- в ее высшей юридической силе;
- в ее роли как ядра правовой системы государства и системы права;
- в особой охране конституции;
- в особом порядке принятия и пересмотра конституции, внесения в нее поправок.

### **§4. Форма и структура конституции**

*Форма конституции* – это способ организации и выражения конституционных норм. Форма конституции определяется тем, что конституция может состоять из одного или нескольких нормативных актов. В последнем случае общим для актов, составляющих конституцию, является то, что все они в равной мере обладают высшей юридической силой.

Единым и единственным конституционным актом является, например, Основной Закон Германии, Конституция Испании, Политическая конституция Мексики 1917 года, Конституция США 1787 года. Применительно к Германии, США и Мексики надо иметь в виду, что в силу их федеративного устройства конституции там имеются также у субъектов

федерации, но на федеральном уровне указанные выше конституционные акты – единые и единственные.

Напротив, конституции Швеции и Великобритании состоят из нескольких нормативных актов.

Если конституция есть единый писанный акт, регулирующий все основные вопросы конституционного характера, то ее можно определить как кодифицированную. Если те же вопросы регулируются несколькими писанными актами, то мы имеем дело с некодифицированной конституцией.

Кодифицированные конституции в зависимости от степени кодификации можно подразделить на развернутые и неразвернутые.

Встречаются конституции смешанного типа. Частично они писаны и включают парламентские законы и судебные решения, являющиеся обязательными прецедентами. Частично состоят из обычаев и доктринальных толкований. Например, конституция Великобритании включает законы (статуты), как, например, Акт о Парламенте 1911 года, Акт о Палате общин (управлении делами) 1978 года, далее судебные прецеденты (так называемое общее право), но также обычаи, именуемые конституционными соглашениями, в которых содержатся конвенционные нормы.

Британская конституция эволюционирует в направлении постепенной замены обычаев и судебных прецедентов законами, принимаемыми Парламентом.

### **Структура конституции.**

В данном случае речь идет об актах, имеющих кодифицированный характер, то есть, как правило, единых и единственных – охватывающих в одном документе все нормы высшей юридической силы. Эта структура, за некоторым исключением, имеет стандартизированный вид. Она включает: преамбулу (введение), основную часть (основное содержание), заключительные, переходные и дополнительные положения, изредка также приложения.

*В преамбуле* обычно излагаются цели конституции, указываются исторические условия ее издания, иногда провозглашаются права и свободы или руководящие начала государственной политики. Что же касается нормативной природы и юридической силы преамбул, то обычно признается, что положение преамбул правовыми нормами не являются, но имеют нормативное значение для толкования и применения остальных положений конституции.

*В основную часть* конституции входят нормы о правах и свободах, об основах общественного строя, о системе и статусе государственных органов, о государственной символике, о порядке изменения конституций. Нормы о статусе государственных органов обычно помещаются в соответствии с принципом разделения властей.

*В заключительных положениях* обычно содержатся нормы устанавливающие порядок вступления конституции в силу. Иногда, если это

не урегулировано в основной части, здесь помещают нормы о порядке изменения конституции или государственных символах.

*Переходные положения* определяют сроки вступления в действие отдельных конституционных норм, которые не могут быть реализованы сразу, порядок и сроки замены прежних конституционных институтов новыми. Иногда в переходных положениях устанавливаются сроки для издания законов, к которым отсылает конституция, либо вообще для приведения законодательства в соответствии с конституцией.

*Дополнительные положения* конституции также обычно оформляются иначе, чем основная часть, и содержат толковательные нормы, отдельные исключения из правил, установленных конституцией, регулирование отдельных частных вопросов.

*Приложения* к конституциям подчас имеют важное юридическое значение. Например, в некоторых приложениях к Конституции Индии 1950 года содержится разделение компетенции между Союзом и штатами.

## **§5. Конституционный контроль**

Охрана Конституции РФ проявляется в том, что ее охраняет вся система органов государственной власти. Согласно ст.80 Конституции РФ Президент РФ является ее гарантом. В своей присяге он обязуется соблюдать и защищать Конституцию (ст.82). В случае противоречия Конституции Президент может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ, приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов, как федеральных органов государственной власти, так и субъектов Федерации. Акты и их отдельные положения признанные неконституционными утрачивают свою юридическую силу, а несоответствующие Конституции РФ международные договоры не подлежат введению в действие и применению.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Почему конституция является основным законом государства?
2. Когда и в связи, с чем были приняты первые в мире конституции?
3. Каковы основные черты всех конституций мира?
4. Что такое неписаная конституция?
5. Что такое октроированная конституция?
6. Что такое конституционный контроль (надзор)?

## Глава 2. КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

### План

- §1. Конституционное строительство в дореволюционной России.
- §2. Развитие советских конституций (1918-1978г.г.)
- §3. Конституционная реформа в России 1989-1993 г.г.
- §4. Особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г.
- §5. Конституция РФ1993г. (структура и содержание)

#### §1. Конституционное строительство в дореволюционной России

В истории российского конституционализма можно выделить *три периода*: 1) досоветский (до октября 1917 г.); 2) советский (с октября 1917 г. до второй половины 1980-х гг.); 3) постсоветский (современный).

Эти периоды, будучи достаточно продолжительными и неоднородными, делятся соответственно на ряд этапов.

Самодержавие по своей сути отрицало конституционализм как связанность государственной власти правом. Те общественные отношения, которые сегодня называют конституционно-правовыми – в сфере организации и функционирования государственной власти, положения отдельных социальных групп населения, обязанностей подданных и т.д. – со времен Киевской Руси регулировались грамотами князей, их договорами, постановлениями земских соборов, императорскими указами и др.

Первые конституционные идеи в России появились в XVIII в. Это, прежде всего, идеи *дворянского конституционализма*: «кондиции» для будущей императрицы Анны Иоанновны, идеи Н.И. Панина (совместно с Д.И. Фонвизиным им был даже разработан проект конституции), А.Р. Воронцова и др.

Все проекты, идеи этого периода не следует расценивать как призыв к установлению в России конституционной монархии – классовая сущность государства оставалась феодальной с сохранением центрального места в политической системе за монархом. Однако отдельные прогрессивные моменты эти идеи содержали: попытки урегулировать политические отношения в среде господствующего класса, институционализации общественного мнения, повышения его роли в жизни страны и др.

Во второй половине XVIII в. в России возникло новое течение общественно-политической мысли – *просветительство*. Его представители (С.Е. Десницкий, Д.И. Фонвизин, Н.И. Новиков, А.Н. Радищев и др.) значительное внимание уделяли вопросам конституционализма. В целом их конституционные идеи и проекты не имели сословно-дворянской окраски, русские просветители выступали за ограничение власти монарха и

центральное место в механизме государственной власти отводили народному представительству.

В XIX в. развитие конституционной мысли в России шло по двум направлениям:

1) монархическое (правительственное) – М.М. Сперанский, Н.Н. Новосельцев, П.А. Вяземский, П.И. Шувалов, П.А. Валуев и др.;

2) дворянско-либеральное и буржуазно-либеральное (этап революционно-дворянского конституционализма) – А.В. Бердяев, П.В. Долгоруков, П.И. Пестель, Н.М. Муравьев, А.И. Герцен, Н.П. Огарев, Н.Г. Чернышевский и др.

Преобладающей на этом этапе была идея *конституционной монархии*, однако отдельные представители либерального направления уже выдвигали идею республиканского правления (П.И. Пестель в «Русской правде»); в одном из вариантов конституционного проекта Н.М. Муравьева в качестве формы территориального устройства для России предлагалась федерация.

В рассматриваемый период появились и писанные *конституционные акты*, разрабатываемые как для составных частей Российской империи, так и для других государств: в 1804 г. Александр I одобрил проект Конституции для Ионических островов, в 1809 г. рядом императорских манифестов фактически была создана неcodифицированная конституция Финляндии, в 1815 г. Александр I подписал Конституцию Царства Польского (первый действующий конституционный акт на территории Российской империи), в 1879 г. разработана Тырновская Конституция Болгарии (действовавшая вплоть до 1947 г.). Верховная власть приходит к убеждению в необходимости конституционного строя в России. В 1818 г. разрабатывается первая российская конституция – «Государственная уставная грамота Российской империи» («Хартия государственного устройства»). В 1881 г. Россия могла бы получить первую конституцию («лорис-меликовскую»), но убийство Александра II (царя-реформатора, готового даровать конституцию), размах террора, нарастание революционного движения и обстановка ответных репрессий не позволили этому осуществиться.

Таким образом, формирование идей конституционализма в современном понимании в России началось в первой четверти XIX в., а к началу XX в. в России уже было достаточно конституционно-реконструктивных замыслов.

Отправной точкой практической конституционализации и парламентаризации страны стали Высочайший Манифест Николая II от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» и Свод основных государственных законов 1906 г. («Учреждение Государственной Думы», «Учреждение Государственного совета», «Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» и др.). В России впервые провозглашались неотъемлемые гражданские права (неприкосновенность личности, свободы совести, слова, собраний, союзов и др.), вводились избирательные права, учреждались и формировались Государственная дума и Государственный совет. Подлинным парламентом

эти органы не стали, однако четыре созыва Государственной Думы при общем сроке легислатуры 20 лет – безусловно, значимый этап в становлении российского парламентаризма. В среде научной общественности того времени сложилось мнение, что эти акты установили в России конституционный строй, который значительно ограничивал основы самодержавия.

В *феврале 1917 г.*, после того как Николай II и его брат Михаил отреклись от престола, монархия в России прекратила существование. Государственная дума сформировала Временное правительство, которое провозгласило Россию *республикой*. Дальнейшую судьбу государства должно было определить *Учредительное собрание*. Это был достаточно представительный, легитимный орган, выборы в него состоялись, оно было созвано и приступило к работе, однако в октябре 1917 г., после того как Учредительное собрание отказалось одобрить первые декреты советской власти, оно было распущено большевиками.

## **§2. Развитие советских конституций (1918-1978 гг.)**

Рассматриваемый период отличается тем, что в России появилась конституция в собственном, формально-юридическом смысле слова. Однако в содержательном плане советские конституции не согласовывались с общепризнанными постулатами традиционного («западного») конституционализма (равноправие граждан, народное представительство и парламентаризм, политический плюрализм и многопартийность, разделение власти, приоритет прав человека и др.); в основе советского государственного права лежали представления о классовых интересах, подчиненности личных интересов общественным (государственным), институциональном единстве государственной власти, идеологическом монизме и господстве одной политической силы и т.п.

Начало формированию тоталитарного государственного права положили *первые акты (декреты) первого советского правительства*: декреты о власти, об учреждении Совета народных комиссаров, о мире, о земле, о национализации банков, о рабочем контроле на предприятиях, о запрещении контрреволюционных партий, Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа и др.

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принял *первую Конституцию РСФСР*, провозглашающую Россию республикой советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов (в противовес парламентской республике), закрепляющую единство законодательной и исполнительно-контрольной деятельности (вместо разделения власти), диктатуру пролетариата и беспощадное подавление эксплуататоров (политические и некоторые социально-экономические права предоставлялись только трудящимся), федеративное устройство государства на основе национально-

территориального принципа, введение всеобщей трудовой повинности, провозглашающую в качестве основной цели победу социализма во всех странах.

В 1922 г. Россия фактически утратила государственный суверенитет, став частью Союза Советских Социалистических Республик (хотя де-юре у нее сохранялось право выхода из Союза). С этого времени конституционное развитие России представляло собой развитие ее как республики в составе СССР, а все последующие российские конституции были слепком с союзных конституций. Принятая в 1925 г. *вторая Конституция РСФСР* (вслед за Конституцией СССР 1924 г.) юридически закрепила новый статус России. В содержательном плане эта Конституция мало отличалась от предыдущей, хотя она отразила некоторое смягчение политической и экономической обстановки после окончания Гражданской войны.

*Третья Конституция РСФСР* (принята в 1937 г. на основе Конституции СССР 1936 г.) провозгласила полную победу социализма, впервые юридически (на уровне основного закона государства) закрепила руководящую роль коммунистической партии, несколько смягчила формулировки относительно обеспечения равноправия граждан.

В 1978 г., после принятия Конституции СССР 1977 г., принимается *четвертая Конституция РСФСР* (последняя российская Конституция советского периода). Конституция закрепляет построение в стране развитого социализма, перерастание диктатуры пролетариата в общенародную государственную власть, расширяет формулировки о правах и свободах человека и гражданина.

Все советские конституции не соответствовали традиционному пониманию конституционализма. Кроме того, они в значительной степени были фиктивными: даже привлекательные конституционные нормы (о личных и политических правах и свободах, народовластии, федерализме и др.) на практике не соблюдались, в стране существовал тоталитарный (позднее – авторитарный) режим с фактически безраздельным правлением партийно-государственной номенклатуры. Однако наука конституционного (государственного) права в этот период не находилась в полном застое, что предопределило достаточно быстрый переход к новой конституционной модели российской государственности.

### **§3. Конституционная реформа в России 1989-1993 гг.**

Становление подлинного конституционализма в России не следует связывать исключительно с принятием новой Конституции в 1993 г., этот процесс начался во второй половине 1980-х гг. – в рамках последней советской Конституции РСФСР 1978 г.

После 1985 г., когда в СССР началась так называемая «перестройка» всех сфер общественной жизни, Конституция 1978 г. многократно изменялась, в

результате чего приобрела принципиально иные черты. Многие из тех конституционных положений оказались воспринятыми действующей Конституцией РФ. Именно на основе изменившейся Конституции и принятых в ее развитие положений законов начался переход от авторитарного к демократическому режиму.

Проявлялось это, в частности, в следующем:

в России на конституционном уровне закреплялись отказ от социалистической модели развития, монополии коммунистической партии, признание политического плюрализма и многопартийности, разделения власти, частной собственности и свободы предпринимательства;

произошли изменения в системе государственной власти: принципиально изменилась избирательная система, были учреждены пост Президента РФ, двухуровневый представительный и законодательный орган (Съезд народных депутатов РФ и постоянно действующий Верховный Совет РФ) и Конституционный Суд РФ;

изменились внутрифедеративные отношения: все бывшие автономные республики и большинство автономных областей приобрели статус республик в составе РФ, повысился статус других субъектов федерации, в 1992 г. был заключен Федеративный договор, ставший составной частью Конституции;

были значительно расширены права местного самоуправления;

22 ноября 1991 г. принята Декларация прав и свобод человека и гражданина, инкорпорированная затем в Конституцию;

после прекращения существования СССР в 1991г. из Конституции РФ исключены нормы, ограничивающие государственный суверенитет России, и ее конституционное развитие с этого времени продолжается как развитие суверенного государства (Декларация о государственном суверенитете была принята Съездом народных депутатов РСФСР еще 12 июня 1989 г., но в ней предусматривалось развитие России в составе обновленного СССР);

изменилась государственная символика.

Поскольку противоречия в Конституции РФ 1978 г., несмотря на внесение в нее многочисленных поправок, сохранялись (прежде всего, в нормах, регламентирующих систему государственной власти), вплотную встал вопрос о принятии новой Конституции России.

В 1990 г. I Съездом народных депутатов РСФСР было принято решение о разработке новой Конституции, создана Конституционная комиссия для подготовки проекта Основного Закона. В это время разрабатывалась масса альтернативных проектов, для обобщения всех предложений создано Конституционное совещание.

#### **§4. Особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г.**

На 12 декабря 1993 г. были назначены референдум по проекту новой Конституции РФ и выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации (правовой основой проведения указанных референдума и выборов явились соответствующие положения, утвержденные указами Президента РФ, так как в тот период в стране не функционировал парламент и вся полнота политической власти была временно сконцентрирована в руках главы государства. В соответствии с Указом Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» было приостановлено действие ряда статей Конституции 1978 г., прекращена деятельность Съезда народных депутатов, Верховного Совета РФ и нижестоящих советов народных депутатов).

12 декабря 1993 г. всенародным голосованием принимается новая Конституция (в конституционном референдуме приняло участие более 54% граждан России, имеющих право на участие в референдуме, из них более 58% проголосовали за принятие вынесенного на голосование проекта).

С принятием новой Конституции РФ начался новый этап в постсоветском развитии российского конституционализма.

#### **§5. Конституция РФ 1993г. (структура и содержание)**

Структура Конституции РФ<sup>1</sup> включает в себя преамбулу (содержащей декларативные, хотя и достаточно значимые положения) и два раздела.

Раздел 1 в содержательном плане является основным и включает девять глав.

В гл. 1 «Основы конституционного строя» изложены принципиальные положения относительно основ государственного и общественного устройства современной России. Гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» содержит характеристику различных аспектов конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации. В гл. 3 «Федеративное устройство» закреплены основные принципы российского федерализма. Три следующие главы (гл. 4 «Президент РФ», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство РФ») закрепляют основы правового статуса соответствующих органов государственной власти федерального уровня. В гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» изложены конституционные основы судебной системы и судебной власти Российской Федерации, а в гл. 8 «Местное самоуправление» – конституционные основы осуществления местного самоуправления в России. Глава 9 «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» содержит материальные и процессуальные нормы, определяющие порядок изменения Основного Закона.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (с поправками от 4 июля 2020 г. одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Раздел 2 «Заключительные и переходные положения» – небольшой по объему, значительная часть норм этого раздела уже утратила силу, поскольку истекли переходные сроки для урегулирования соответствующих общественных отношений только на основании положений Конституции РФ 1993 г. В то же время отдельные положения данного раздела, в частности о верховенстве Конституции РФ по отношению к Федеративному договору 1992 г., другим внутрифедеративным договорам, а также к прежнему российскому законодательству, продолжают оставаться важными и принципиальными.

Знание структуры Конституции РФ не только помогает ориентироваться в тексте Основного Закона России. К структуре Конституции, как правило, «привязаны» система отрасли конституционного права России, а также структура одноименного учебного курса.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Какова значимость первых советских актов конституционного характера?
2. Каковы были высшие органы государственной власти по Конституции РСФСР 1918 г.?
3. Что нового внесла в систему органов власти Конституция РСФСР 1937 г.?
4. Каковы причины принятия и значимость Конституции РСФСР 1978 г.?
5. В чем заключались особенности подготовки и принятия Конституции РФ 1993г.?
6. Какова структура и содержание Конституции РФ 1993г.?

## Раздел III. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Глава 1. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### План

- §1. Понятие конституционного строя
- §2. Конституционные характеристики Российского государства
- §3. Основы организации государственной власти .

#### **§1. Понятие конституционного строя**

Понятия «конституционный строй», «конституционное государство», тесно связанные между собой, вытекают из сущности конституции государства и неразрывно связаны с ее реализацией.

Само определение «конституционного строя» многие юристы дают по-разному: О. Е. Кутафин определяет конституционный строй как форму (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство<sup>1</sup>. В. Н. Додонов в это понятие включает также систему социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами определенного государства<sup>2</sup>. М. В. Баглай определяет конституционный строй как порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией<sup>3</sup>.

Видим, что главное предназначение конституционного строя заключается в том, чтобы все институты государственной власти строго и обязательно следовали конституционным установкам, подчинялись конституции и праву в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Само наличие конституции, провозглашение в ней прав и свобод личности, закрепление демократических принципов формирования органов власти и т. д. не являются гарантией конституционного строя, если политический режим и сложившаяся система государственной власти не следует предписаниям конституции.

---

<sup>1</sup>Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 77.

<sup>2</sup>Конституционное (государственное) право: Справочник / Под ред. В. И. Лафитского. М., 1995. С. 73.

<sup>3</sup>Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. С. 98

Глава 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» закрепляет основополагающие принципы организации государства, на основе которых и строится вся государственность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Принципиальным является и самостоятельность местного самоуправления. Причем конституционное закрепление принципов организации государства устанавливается в соотношении с личностью на основе обязательного формирования гражданского общества. Основы конституционного строя, в соответствии со ст. 135, не подлежат изменению и пересмотру Федеральным Собранием РФ. В случае возникновения необходимости их изменения это может сделать только Конституционное Собрание, созываемое на основе федерального конституционного закона, и только в том случае, если предложение о пересмотре будет поддержано 3/5 голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Такое усложнение в отношении пересмотра гл. 1 направлено на стабильность основ конституционного строя.

Глава 1 Конституции РФ нормативно не разделяет основы конституционного строя России на какие-либо виды. Тем не менее, их можно объединить в определенные группы: закрепляющие организацию государства и государственной (публичной) власти, приоритет прав и свобод человека и гражданина, политические и экономические основы государства и общества.

## **§2. Конституционные характеристики Российского государства**

Основные конституционные характеристики российского государства содержатся в ст. 1, 7 и 14 Конституции РФ. В соответствии с ними Российская Федерация – это демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления, а также социальное и светское государство. Все эти характеристики тесно связаны между собой, равно как и с другими основами конституционного строя.

### *Демократическое государство*

Прозвозглашение России *демократическим государством* является принципиально важным для страны с сильной авторитарной традицией. Демократический характер государства (от греч. *demos* и *kratos* – власть народа) означает, что:

- во-первых, единственным источником власти в стране (и носителем суверенитета) является многонациональный народ России;
- во-вторых, власть в стране осуществляется в соответствии с волей большинства при соблюдении и охране прав меньшинства;
- в-третьих, власть в России формируется и осуществляется в соответствии с демократическими процедурами, прежде всего посредством свободных выборов и референдума.

### *Федеративное государство*

Статья 1 Конституции РФ провозглашает Россию *федеративным государством*. Это означает, что из двух форм территориального устройства – унитарной и федеративной – Россией избрана последняя. Принципы федеративного устройства конкретизируются в некоторых других статьях гл. 1 (ст. 4, 5, 6, 11), а также в гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ.

#### *Правовое государство*

По поводу провозглашения Российской Федерации *правовым государством* в ст. 1 Конституции РФ некоторые ученые и практические деятели считают, что такому утверждению место, скорее, в преамбуле Основного Закона (т.е. это пока не данность, а лишь цель, к которой стремится Россия). Конечно, современную Россию правовым государством считать нельзя. Вместе с тем после принятия Конституции 1993 г. в нашей стране сложилась принципиально иная правовая ситуация, позволяющая предполагать, что возврата к прежнему, антиправовому, тоталитарному, режиму уже не произойдет. Конституция РФ полностью соответствует характеристикам конституции правового государства, поскольку:

- признает основные неотчуждаемые права и свободы человека в качестве высшей ценности и закрепляет систему их гарантий на уровне международных стандартов;
- закрепляет господство права в жизни общества и государства, верховенство Конституции и правовых законов (и, соответственно, запрет неправовых законов), связанность государства правом;
- устанавливает правовые принципы и формы осуществления власти, систему разделения власти («по горизонтали» и «по вертикали») и взаимодействия различных ветвей и уровней власти.

#### *Республиканская форма правления.*

Закрепление в ст. 1 Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя *республиканской формы правления* означает, что:

- во-первых, государственная власть в России осуществляется только выборными органами (либо органами и должностными лицами, получающими властные полномочия от тех или иных выборных органов), глава государства получает власть от народа, избирателей, а не по наследству;
- во-вторых, переход к другой – монархической – форме правления возможен только путем принятия новой конституции страны, посягательство на республиканскую форму правления является антиконституционным и преследуется по закону;
- в-третьих, монархическая форма правления не может закрепляться (и даже упоминаться) ни в одном из субъектов РФ.

#### *Социальное государство.*

В дополнение к характеристикам, данным в ст. 1 Конституции РФ, ст. 7 провозглашает Россию социальным государством. Российская Федерация -

социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В отличие от конституций ряда зарубежных государств (ФРГ, Франции, Испании и др.), в которых термин «социальное государство» закреплен достаточно давно, в российской Конституции это понятие употреблено впервые. Понятия социальной государственности и правовой государственности не могут противопоставляться, подлинное социальное государство может быть только правовым. Более того, социальное государство без правовой составляющей допускает, в том числе, и произвольное перераспределение национального богатства в пользу социально слабых, уравниловку, обширную систему льгот и привилегий. Это ведет к порождению иждивенческой идеологии населения, потере жизнедеятельной инициативы людей, возложению на государство обязанностей, которые надлежащим образом выполнить весьма сложно.

Социальное же правовое государство стремится к созданию равных возможностей для всех членов общества, исключению регулирования общественных отношений с помощью привилегий, выступает гарантом и защитником прав, свобод и интересов не какой-то одной или нескольких социальных групп, а всех граждан, всего общества. Именно такой подход в социальной политике государства создает условия, которые обеспечивают достойную жизнь и свободное развитие человека, гарантируют удовлетворение социально-экономических потребностей, получение необходимых социальных благ.

#### *Светское государство*

Рассмотренные выше конституционные характеристики российского государства дополняются положением ст. 14 Конституции РФ, провозглашающим Россию *светским государством*. Конституция РФ устанавливает, что никакая религия в нашей стране не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а все религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Конституция РФ прямо не устанавливает отделение школы от церкви, однако этот признак светского характера российского государства закреплен в отраслевом законодательстве, в частности в Федеральном законе от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> и

---

<sup>1</sup>Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Федеральном законе от 26.09.1997 №125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>1</sup>. В России нормативно закреплён принцип светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях; религиозным организациям допустимо обучать детей религии в таких учреждениях только вне рамок образовательной программы по просьбе родителей или лиц, их замещающих, с согласия детей и по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления.

С рассмотренными характеристиками российского государства непосредственно связаны и *конституционные принципы функционирования (осуществления) публичной власти*: единство и разделение власти, источник власти, формы осуществления власти, признание местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня публичной власти и др.

### **§3. Основы организации государственной власти**

Конституция Российской Федерации к основам конституционного строя относит такие принципиальные свойства государственной власти, как суверенитет государства, разделение властей, систему органов государственной власти. В определенном соотношении с органами государственной власти выступает и местное самоуправление.

*Суверенитет государства.*

*Под суверенитетом* государства понимается верховенство, абсолютная самостоятельность и независимость государственной власти в решении всех вопросов внутренней и международной жизни, независимость государства как от любых внутренних, так и внешних сил и влияний. Суверенитет государства исходит из суверенитета народа. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть. Одновременно с этим народ выступает своеобразным гарантом государственного суверенитета, так как любое ущемление независимости государства, умаление верховенства и самостоятельности власти означает нарушение интересов народа, порождает внутренние и международные конфликты. Верховенство государственной власти – это, прежде всего ее неограниченность ничем, кроме Конституции и законов. Государственная власть распространяется на всю территорию государства, исключая в нем другую, конкурирующую власть. Независимость государственной власти означает, что она самостоятельно может принимать нормативные акты и обеспечивать конституционный порядок на всей территории государства. Все органы государственной власти действуют в пределах своей компетенции, и в их деятельность не могут

---

<sup>1</sup>О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26.09.1997 г. №125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997 г. N 39. Ст. 4465.

вмешиваться никакие политические или иные силы. Самостоятельность государственной власти обеспечивается отсутствием какой-либо зависимости (политической, финансовой, идеологической и др.) государственных органов внутри страны и за ее пределами. Суверенитет Российской Федерации закрепляется в таких положениях: суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию; Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России; Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность всей территории. Эти конституционные положения означают, что на территории Российской Федерации не могут быть какие-либо субъекты, обладающие суверенитетом. Государственная целостность означает, что Конституция РФ не предусматривает отделение каких-либо частей территории от государства, поэтому ни один субъект федерации, входящий в состав России, не имеет права выхода из Российской Федерации.

#### *Разделение властей.*

Конституция РФ впервые в истории нашего государства закрепила принцип разделения властей. Статья 10 Конституции РФ закрепила: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Механизм государственной власти Конституция РФ определяет в составе главы государства – Президента РФ, Федерального Собрания – парламента, Правительства РФ, судебной власти. Все эти высшие органы государственной власти в равной степени выражают единую концепцию народного суверенитета. Разделение властей есть разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти. Особенностью Конституции РФ является положение о том, что Президент РФ не входит ни в одну из трех ветвей власти. Он стоит как глава государства над ними.

*Система органов государственной власти.* Закрепление системы федеральных органов государственной власти Российской Федерации является составной частью основ конституционного строя. Конституция дает исчерпывающий перечень этих органов, т. е. создание каких-либо других органов власти без изменения гл.1 Конституции РФ не допускается. Это является особенно важным для федеративного государства с таким большим количеством субъектов и сложной системой разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и субъектами федерации. Согласно ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации; суды Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах федерации осуществляют органы субъектов, образуемые ими согласно положениям ст. 77 Конституции РФ.

Самостоятельность образования органов государственной власти субъектов федерации должна соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. Основным закон, считавшийся ранее первичным, это ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. В настоящее время – это Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Согласно ч. 1 ст.22 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

При осуществлении государственной власти субъекты федерации руководствуются законодательством о распределении компетенции (предметов ведения и полномочий) между федерацией и ее субъектами. *Местное самоуправление.*

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как одну из форм осуществления народом своей власти (ст. 3), признает и гарантирует его (ст. 12). Включение данных статей в раздел основ конституционного строя свидетельствует о принципиальном изменении отношения государства к органам власти на местах, что является характерным признаком демократического правового государства. Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция РФ устанавливает, что оно в пределах своих полномочий самостоятельно.

## **Вопросы для самопроверки**

### **1. Что такое конституционный строй государства?**

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021 г. N 52 (часть I). Ст. 8973

2. Как вы понимаете принцип «демократическое правовое государство»?

3. Что такое социальное государство?

## **Глава 2. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

### **План**

§1. Понятие и сущность гражданского общества

§2. Институт экономических отношений

§3. Институт политических отношений

§4. Институт социального развития, культуры, семьи

### **§1. Понятие и сущность гражданского общества**

Существуют различные подходы к определению понятия гражданского общества. Под гражданским обществом понимается система самостоятельных и независимых от государства общественных инструментов и отношений, которые обеспечивают условия для реализации частных интересов и потребностей индивидов и коллективов для деятельности социальной, культурной и духовной сфер, их воспроизводства и передачи из поколения в поколение<sup>1</sup>. Н.А.Богданова определяет гражданское общество как систему отношений между людьми, их формальными и неформальными объединениями (общественные организации, союзы, движения, группы и т.п.), сообществами (территориальные, трудовые, профессиональные коллективы, национальные, религиозные и др. общности), в рамках которых через различные институты и структуры реализуются частные и публичные интересы и потребности в политической, экономической, духовной и культурной сферах жизнедеятельности социума<sup>2</sup>. С.А.Авакьян связывает категорию «гражданское общество» с высоким уровнем развития общества, с обществом сознательных граждан и активных участников общественных процессов<sup>3</sup>. Именно в позитивном ключе воспринимается эта категория применительно ко всем проводимым в нашем государстве политическим, социальным и экономическим реформам, где гражданское общество

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий и семантический словарь. М., 2003. С.496.

<sup>2</sup> Богданова Н.А. Общество как объект конституционно-правового регулирования. //Конституционные основы экономических и социальных отношений. Конституционная юстиция. Материалы IV Всероссийской научной конференции по конституционному праву. 31 марта-1 апреля 2006года. Санкт-Петербург. 2006. С.42.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс. Том.1. М., 2007. С.441

выступает своеобразным целителем всех бюрократических недугов и болезней, которыми страдают наши органы публичной власти.<sup>1</sup>

Степень организованности и зрелости гражданского общества является важным критерием стабильности и прочности конституционного строя. В свою очередь, конституционное закрепление основ гражданского общества позволяет обеспечить независимость общества от государства, оградить общество от незаконного вмешательства государства в его дела, установить пределы государственного воздействия на общественные отношения, создать благоприятные условия для реализации прав и свобод человека.

**Таким образом, гражданское общество – это своеобразные социальные условия, наличие экономических, политических, правовых, социальных и иных отношений (институтов), в рамках которых реализуется подавляющая часть прав, свобод и потребностей человека.**

## **§2. Институт экономических отношений**

Конституция РФ содержит базовые принципы, которые могут быть отнесены к экономическим основам конституционного строя России.

К *конституционным принципам рыночной экономики* в России можно отнести (ст. 8, 9 Конституции РФ): единство экономического пространства; свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; свободу экономической деятельности и государственную поддержку конкуренции; многообразие и равенство форм собственности.

Указанным конституционным положениям корреспондируют нормы ст. 71 и 72 Конституции РФ, в соответствии с которыми установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, гражданское, земельное и природоохранное законодательство, установление налоговой системы и общих принципов налогообложения и сборов в России отнесено либо к исключительному ведению Российской Федерации, либо к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (при безусловном приоритете федеральных норм). Таким образом, ни в одной составной части России не может осуществляться собственное, отличное от общегосударственных подходов, правовое регулирование отмеченных важных принципов экономической системы.

Базовые принципы рыночной экономики, закрепленные в гл. 1 Конституции РФ, развиваются в других конституционных положениях. Так, в развитие нормы о *поддержке конкуренции* (ч. 1 ст. 8) ч. 2 ст. 34 Конституции запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Одним из первых

---

<sup>1</sup> Уваров А.А. О роли государства в формировании гражданского общества // Электронные журналы издательства NOTABENE. 2013. № 7 /[http://e-notabene.ru/lr/article\\_8782.html](http://e-notabene.ru/lr/article_8782.html). Дата обращения 01.06.2022 г.

рыночных российских законов был Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть осуществлено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Это положение требует разъяснения.

Во-первых, речь здесь идет не о собственности в узком смысле слова, а об имуществе вообще, включая и имущественные права (например, заключенные в ценных бумагах, а также заработная плата, в том числе и неполученная, и т. п.).

Во-вторых, термин «решение суда» следует толковать расширительно, понимая под ним решение как таковое, т. е. процессуальный акт суда, рассматривающего гражданские дела, и приговор суда, рассматривающего дела уголовные (в частности, при применении конфискации имущества или штрафа).

В-третьих, данному конституционному положению не соответствует ряд норм отраслевого (налогового, таможенного, административного) законодательства, допускающих лишение имущества частных лиц без судебного решения, в частности, о беспорном списании с банковских счетов налогоплательщиков – юридических лиц недоимок по налогам, об изъятии в административном порядке имущества, составляющего предмет контрабанды, не прошедшего надлежащего таможенного оформления, орудий совершения преступления, незаконного промысла, улова и т. п.

В Конституции РФ также установлено (ст.9), что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Они используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В Конституции предусмотрено(ст.36), что в частной собственности вправе иметь землю граждане и их объединения.

### **§3. Институт политических отношений**

В качестве одной из основ конституционного строя ст. 13 Конституции РФ закрепляет *идеологическое и политическое многообразие* (плюрализм). Данные положения непосредственно связаны с такими конституционными правами и свободами, как свобода совести и вероисповедания, свобода выражения мнений и убеждений, свобода мысли и слова, свобода

---

<sup>1</sup>О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РСФСР от 22.03. 1991 № 948-1 (в редакции от 26.06. 2006 г. N 135-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. N 16. Ст. 499.

информации, свобода творчества, право на объединение, свобода собраний, митингов и демонстраций и др. В России никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Недопустимо идеологическое преследование официально не одобряемых направлений в науке, искусстве, религиозной деятельности и т.п.

На идеологическом многообразии основывается многообразие политическое, проявляющееся в наличии разнообразных направлений практической политической деятельности. Важнейшая роль в этой деятельности принадлежит политическим партиям и иным общественным объединениям, преследующим те или иные политические цели. Статус различных видов *общественных объединений* (общественных организаций, общественных движений, общественных фондов, общественных учреждений, органов общественной самодеятельности, профсоюзов, религиозных организаций и др.) закреплен в Федеральном законе от 19.05.95 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>.

В ряду общественных объединений особое место принадлежит политическим партиям. Если общественная организация (или объединение) может быть создана для реализации любых некоммерческих целей, то политической партией организация, не преследующая политических целей, быть не может. Конституция РФ конкретно о политических партиях практически не говорит ничего, подробное же регулирование статуса этого вида общественных объединений осуществляется Федеральным законом от 11.07. 2001г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>2</sup>. Конституция РФ и действующее законодательство формально-юридически закрепляют в России многопартийную систему (именно *многопартийность* является внешним выражением политического плюрализма).

Закрепляя равенство политических партий и общественных объединений перед законом, ч. 5 ст. 13 Конституции РФ определяет *пределы идеологического и политического плюрализма*. Демократическое государство не должно допускать деятельность политизированных институтов гражданского общества, стремящихся изменить основы конституционного строя неконституционным, насильственным путем. Правовая государственность несовместима с распространением в обществе фашистской, расистской, антисемитской, антиисламской и иных подобных идеологий. Поэтому в России установлен ряд запретов на создание и деятельность таких общественных объединений, цели или действия которых направлены на: насильственное изменение основ конституционного строя;

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.95 г. № 82-ФЗ (в редакции от 30.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995 г. N 21. Ст. 1930.

<sup>2</sup> О политических партиях: федеральный закон от 11.07. 2001г. № 95-ФЗ (в редакции от 01.04.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. N 29. Ст. 2950.

нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности государства; создание вооруженных формирований; разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

#### **§4. Институт социального развития, культуры, семьи**

Гражданское общество как система охватывает собой не только экономические или политические, но и социальные отношения, с помощью которых осуществляется социальная политика государства. Основными направлениями социальной политики является регулирование отношений между трудом и капиталом, межнациональных отношений, семьи и брака, охраны жизни и здоровья человека, защиты прав потребителя и др. Рассмотрим некоторые из них.

Отношения между трудом и капиталом в демократическом государстве должны строиться на основе правовых норм, предусматривающих социальное партнерство и сотрудничество работодателей и работников. Эти отношения закрепляются в конституционных и отраслевых нормах права.

Конституция РФ закрепила основополагающие принципы социальных отношений, довольно широко зафиксировала все общепризнанные мировым сообществом социально-экономические права и свободы человека и гражданина. К ним относятся такие положения, как: право на свободный труд (ст. 37); право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, включая право на забастовку; свобода предпринимательской деятельности (ст. 34); право частной собственности (ст. 35); право на отдых (ст. 37); право на социальное обеспечение (ст. 39); право на жилище (ст. 40); право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); право на образование (ст. 43) и др. Всем этим правам соответствует обязанность государства создавать благоприятные условия и принимать меры для их реализации.

Нормы конституционного права регулируют и основы духовной и культурной жизни человека, стараясь не вторгаться во внутренний мир личности. Вместе с тем государство заинтересовано в создании условий для развития духовной и культурной сферы личности. Для этого оно устанавливает важнейшие принципы, на базе которых обеспечивается доступность получения интеллектуальных благ. Главным элементом данной сферы является образование. Оно создает условия для развития не только отдельной личности, но и всего общества, так как чем выше уровень образованности населения, тем значительнее экономические, социальные и культурные достижения, условия жизни человека. Гражданам Российской Федерации, в соответствии со ст. 43 Конституции РФ, гарантируется возможность получить образование с помощью государственных или муниципальных образовательных учреждений. В соответствии ч.3 ст. 5 Федерального закона от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в

Российской Федерации»<sup>1</sup> государством обеспечивается общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Кроме того, удовлетворяя право граждан на получение высшего образования, многие высшие учебные заведения страны проводят прием студентов на договорной основе (ст. 54 названного закона). Это позволяет увеличить подготовку высококвалифицированных кадров и укрепить материальную базу учебных заведений за счет собственных средств.

Развитию культурных и духовных отношений способствует и ст. 44 Конституции РФ, закрепляющая свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества. Свобода творчества означает, что государство не вмешивается в творческую деятельность личности, коллектива, общества, за исключением случаев открытой пропаганды войны, насилия, жестокости, расовой, национальной нетерпимости. Конституция РФ (ч. 2 ст. 44) закрепляет право на участие в культурной жизни страны и пользование учреждениями культуры, гарантирует свободный доступ к культурным ценностям. С этим правом неразрывно связана обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44).

### **Вопросы для самопроверки**

1. Что такое гражданское общество?
2. Что входит в структуру гражданского общества?
3. В чем разница экономического института гражданского общества и ранее существовавшего института плановой экономики?
4. Какие принципы рыночной экономики можно отнести к экономическим основам конституционного строя?
5. В чем суть политического и идеологического многообразия?
6. Каково место политических партий в системе негосударственных объединений?
7. Назовите основные принципы социальных отношений.

---

<sup>1</sup>Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7598.

## Раздел IV. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

### Глава 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### План

- §1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы.
- §2. Система конституционных прав и свобод.
- §3. Личные права и свободы.
- §4. Политические права и свободы.
- §5. Экономические, социальные и культурные права.
- §6. Конституционные обязанности человека и гражданина в России.
- §7. Гарантии прав и свобод человека и гражданина.

#### **§1. Конституционно-правовой статус личности: понятие, структура, принципы**

Положение личности в обществе определяется не только правовыми нормами, но и другими видами социальных норм и называется общественным статусом.

Правовой статус личности составляет лишь часть ее общественного статуса и относится исключительно к ее качеству человека и гражданина, к связям личности с государством и с обществом в целом.

*Конституционно-правовой статус личности* – это задаваемое нормами национального права действительное, юридически оформленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и обществом. Конституционный статус личности – это ядро правового статуса личности, определяемое конституционными нормами. Конституционно-правовой статус закрепляется нормами всех отраслей российского права. Дело в том, что основные права, свободы, обязанности людей определяют содержание всех других их юридических прав, обязанностей, должны в них развиваться. Так, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ) раскрывается в совокупности прав наемных работников, государственных и муниципальных служащих, лиц, работающих по гражданско-правовым договорам, и др. Различают также правовой и фактический статус личности в обществе. Фактический статус помимо права задается иными регуляторами (мораль, религия), соображениями целесообразности.

Существуют несколько подходов к определению структуры правового статуса личности, в соответствии с которыми она включает различный набор

элементов. Одни ученые включают непосредственно в правовой статус личности гражданство. Другие считают гражданство как определенное политико-юридическое состояние предпосылкой, определяющей правовой статус индивида в полном объеме, без каких-либо изъятий (например, Е.А. Лукашева).

Представители широкого подхода в структуру правового статуса включают также общую правоспособность, гарантии правового статуса, законные интересы, юридическую ответственность и т.д. (Н.В. Витрук, В.А. Кучинский).

Считается, что в правовой статус должны входить гарантии, без которых невозможно реализовать права, свободы и обязанности личности. Это обосновывается тем, что Конституция РФ включает нормы-гарантии в одну главу с правами и свободами личности, а содержащиеся в ней положения характеризует как основы правового статуса человека и гражданина РФ (Л.Д. Воеводин).

Некоторые правоведы ряд дополнительных элементов правового статуса считают либо его предпосылками (гражданство, общая правоспособность), либо элементами, вторичными по отношению к основным (так, юридическая ответственность вторична по отношению к обязанностям, без обязанности нет ответственности), либо категориями, далеко выходящими за пределы правового статуса (система гарантий). Поэтому в литературе предлагается ограниченный подход, который сводит конструкцию правового статуса личности к системе прав, свобод и обязанностей (М.В. Баглай, Е.А. Лукашева) и не позволяет четко выделить его структуру. Представляется, что нельзя сводить правовой статус личности к правам и свободам человека и гражданина, хоть и занимающим в нем стержневое место. Содержание рассматриваемой категории намного шире и потому имеет универсальную структуру.

Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации представляет собой комплексный институт конституционного права, включающий следующие элементы: 1) правосубъектность, в которую входят правоспособность и дееспособность; 2) конституционные права, свободы и обязанности личности; 3) гражданство или иную политико-правовую связь лица с государством; 4) конституционные гарантии и ответственность; 5) принципы правового статуса личности.

Для характеристики правового статуса личности имеет значение не только закрепленный за человеком фактический объем прав и свобод, но и те начала, принципы, на основе которых осуществляется их использование. *Принципы правового статуса* – это признаваемые и охраняемые правом, государством начала, исходя из которых осуществляются реализация прав и свобод человека и гражданина, выполнение его обязанностей. В Конституции РФ закреплен ряд принципов правового статуса личности:

1. Приоритет прав и свобод личности в отношениях с государством (ст. 2, 18 Конституции РФ): человек, его права и свободы признаются высшей ценностью (ст. 2 Конституции), тем самым интересы личности становятся приоритетными по отношению к классовым, национальным, региональным, государственным и прочим интересам.

2. Презумпция неотъемлемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина, недопустимости ограничения прав и свобод.

3. Равенство прав и свобод человека и гражданина означает, что они признаются за всеми людьми в равной мере, не допускается дискриминация в пользовании правами и свободами по каким-либо основаниям, зависящим от естественных особенностей личности и ее социального статуса (ст. 19 Конституции РФ).

4. Единство прав и обязанностей. Любому праву всегда должна корреспондировать определенная обязанность. Статья 6 Конституции РФ устанавливает, что каждый гражданин обладает на территории России всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. Например, ч. 2 ст. 38 допускает совпадение прав и обязанностей, ст. 42 и ст. 58 корреспондируют право и обязанность в отношении охраны и состояния окружающей среды.

5. Гарантированность прав и свобод человека и гражданина. Конституция РФ (ст. 2) устанавливает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. В статьях 17, 19 также предусмотрено, что в России гарантируются права и свободы гражданина.

6. Учредительный характер основ правового статуса личности. Таким образом, правовое положение человека и гражданина – положение человека и гражданина в обществе и государстве, урегулированное нормами права. Конституционное положение (статус) – задаваемое конституционными нормами положение человека и гражданина в обществе и государстве.

## **§2. Система конституционных прав и свобод**

Конституционные права и свободы – это закрепленные в Конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения. Отечественные юристы единодушны в том, что основные права, свободы и обязанности составляют общественно-правовой институт, но они расходятся относительно его содержания.

Конституция РФ нормативно не разделяет права и свободы человека и гражданина на какие-либо группы, однако на основе теоретического анализа широкого спектра конституционных и международных норм основополагающий конституционно-правовой институт прав и свобод может быть подвергнут классификации.

1. Самое общее деление прав и свобод – деление их на *права человека* и *права гражданина* – связано с дуализмом гражданского и политического общества. Как член гражданского общества человек имеет равные права со всеми другими, но как член политически организованного общества он имеет равные права только лишь с теми, кто, как и он, принадлежит к данному государству; у него больше прав и обязанностей в своей стране, чем у тех, кто к данному государству не принадлежит.

2. Понятия *право* и *свобода* – в значительной степени равнозначны (зачастую их отождествляют, а в некоторых отраслях права о свободах не говорится вообще). Но между ними есть и различие. «Свобода» – понятие более общее, чем «право», нередко под «свободой» понимается группа прав (в частности, политических).

3. Иногда права и свободы подразделяют на *индивидуальные* и *коллективные*. Большинство индивидуальных прав и свобод человека и гражданина могут осуществляться и коллективно, тогда как коллективные права и свободы индивидуально осуществлены быть не могут. К коллективным, в частности, относятся право на объединение (ст. 30 Конституции РФ), свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий (ст. 31), право на забастовку (ч. 4 ст. 37), права коренных малочисленных народов и национальных меньшинств (ст. 69 Конституции, Федеральный закон от 30.04.99 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>1</sup>), право петиции, право на гражданское неповиновение и др.

4. Права и свободы можно разделить на *основные* и *дополнительные* (посредством которых реализуются основные). Так, право граждан РФ на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) реализуется, в том числе и через право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в отправлении правосудия, поступать на государственную службу (ч. 2, 4, 5 ст. 32); право на неприкосновенность частной жизни (ч. 1 ст. 23) конкретизируется в праве каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23); свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ч. 1 ст. 27) подкрепляется правом каждого свободно выезжать за пределы Российской Федерации и правом граждан РФ беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27).

5. Права и свободы можно разделять на *общие* (принадлежащие достаточно широкому кругу лиц) и *особенные* (частные), принадлежащие значительно меньшему кругу лиц. Например, если права пенсионеров

---

<sup>1</sup> О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30.04.99 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. N 18. Ст. 2208.

рассматриваются как общие, то права пенсионеров-инвалидов, военных пенсионеров – как особенные; права государственных служащих – как общие, а права помощников депутатов, работников прокуратуры – как особенные. Права, принадлежащие одной и той же группе лиц, в одних случаях могут рассматриваться как общие, а в других – как особенные. В частности, в паре «права граждан РФ – права наемных работников» права наемных работников являются особенными, а в звене «права наемных работников – права работающих женщин» те же права являются общими.

6. Выделяют *абсолютные* права и свободы (т. е. те, которые ни при каких условиях не могут быть ограничены) и права и свободы, *подлежащие законодательному ограничению*. К первым относятся право на жизнь, достоинство личности, право на жилище, на судебную защиту, свобода совести, свобода предпринимательской деятельности, неприкосновенность частной жизни и др. (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ). Ко вторым – свобода печати, свобода передвижения, право собственности, тайна переписки и др.

7. Наиболее разработанной и традиционной является классификация прав и свобод человека и гражданина по сферам проявления этих прав и свобод. Именно эта классификация нормативно оформлена в многочисленных международных правовых актах, таких как Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г.) и др. По указанному критерию права и свободы человека и гражданина объединяют в три группы:

- *личные (гражданские) права и свободы* – это те права и свободы, которые составляют первооснову конституционно-правового статуса личности, обеспечивают конституционную защиту всех сфер частной жизни человека (круг интересов и потребностей, мысли, суждения, записи, дневники, социальные связи, интимные стороны жизни и т. п.) от непомерного и неправомерного вмешательства государства и других лиц. Большинство из этих прав и свобод носит естественный и абсолютный характер и предоставляется всем членам российского общества независимо от наличия или отсутствия гражданства РФ;

- *политические права и свободы* – это права и свободы, обеспечивающие участие личности (как индивидуально, так и совместно с другими лицами) в жизни общества и государства, в том числе в формировании и осуществлении публичной власти. В отличие от личных прав многие политические права и свободы принадлежат только гражданам Российской Федерации (но не все: например, свобода массовой информации, право на объединение гарантируются каждому человеку независимо от гражданства РФ);

• *экономические, социальные и культурные права и свободы* – это права и свободы, обеспечивающие реализацию и защиту жизненных потребностей человека в экономической, социальной и культурной сферах. Права и свободы этой группы, как и личные права и свободы, не зависят от гражданства и принадлежат каждому человеку. Многие права данной группы детализируются в отраслевом законодательстве: трудовом, пенсионном, семейном, жилищном и др.

### **§3. Личные права и свободы**

В действующей Конституции РФ личные права и свободы не только открывают главу о правах и свободах человека и гражданина, но и отражены в значительно более широкой степени, чем это было в предшествующих, советских конституциях.

Особенностями этой группы прав и свобод заключаются в следующем:

1) они являются по своей сущности правами и свободами человека, т.е. каждого, и не увязаны напрямую с принадлежностью к гражданству государства, не вытекают из него;

2) они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;

3) они охватывают такие права и свободы человека, которые необходимы для охраны его жизни, свободы, достоинства как личности, и другие естественные права, связанные с его индивидуальной, частной жизнью.

В Конституции РФ личные права и свободы отражены в ст. ст. 20-29.

*Право на жизнь.*

Право на жизнь (ст.20) как основное и неотъемлемое право каждого человека нашло свое закрепление в ст. 20 Конституции РФ. Впервые оно было закреплено в российской Конституции после принятия Декларации прав и свобод человека и гражданина. Это естественное право человека, защита которого охватывает широкий комплекс активных действий всех государственных и общественных структур, каждого конкретного человека по созданию и поддержанию безопасности социальной и природной среды обитания, условий жизни. К такого рода факторам относятся политика государства, обеспечивающая отказ от войны, военных способов разрешения социальных и национальных конфликтов, целенаправленная борьба с преступлениями против личности, незаконным хранением и распространением оружия и наркотиков.

Расширяя гарантии права на жизнь, Конституция включает норму, значительно сужающую возможность применения смертной казни (мораторий). Эта мера наказания: 1) сохраняется временно; 2) может устанавливаться федеральным законом лишь в качестве исключительной меры; 3) назначается только за особо тяжкие преступления против жизни; 4) связана с предоставлением обвиняемому права на рассмотрение его дела

судом с участием присяжных заседателей. Кроме того, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 N 3-П КС РФ<sup>1</sup>, смертная казнь как вид уголовного наказания обвиняемому назначаться не может.

#### *Достоинство личности*

К личным правам человека относится право на охрану государством достоинства личности (ст.21).

«Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам».

Конституционный запрет на нарушение достоинства личности охраняется мерами уголовно – правового характера (п.д ч.2 ст. 117 УК РФ (истязание с применением пыток); ст. 286 (превышение должностных полномочий); ч.2 ст. 302 (принуждение к даче показаний)).

Значительное место в системе личных прав и свобод занимают права на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст.ст.22-25 Конституции РФ).

#### *Право на свободу и личную неприкосновенность.*

Неприкосновенность личности (ст.22) как личная свобода заключается в том, что никто не вправе насильственно ограничить свободу человека распоряжаться в рамках закона своими действиями и поступками, свободу передвижения. Никто не может быть подвергнут аресту, заключению под стражу и содержание под стражей иначе как на основании судебного решения.

#### *Право на частную жизнь.*

Проявление права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну является запрещением без согласия лица сбора, хранения, использования и распространения информации о его частной жизни (24 Конституции РФ).

Впервые в Конституции закреплено право человека на защиту своей чести и доброго имени (ст.23 Конституции РФ). Причем законодательно

---

<sup>1</sup>По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно - процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 N 3-П // Российская газета. N 25. 10.02.1999.

установлен судебный порядок защиты, включая право на возмещение морального ущерба.

*Неприкосновенность жилища.*

Гарантия неприкосновенности жилища (ст.25 Конституции РФ) означает, что никто не имеет права без законного основания войти в жилище, а также оставаться в нем против воли проживающих в нем лиц. Законодательство четко регламентирует случаи, когда это допускается и круг уполномоченных на то органов.

*Право на выбор национальной принадлежности и языка*

К личным правам и свободам относится право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность (ст.26 Конституции РФ). Закрепление этого права вытекает из отрицания правового значения признака национальности для каждого конкретного человека, означает его свободу ассимилироваться в инонациональной среде, которая стала для него родной и близкой по языку и образу жизни.

*Свобода передвижения и выбор места жительства.*

Новым в конституционном закреплении личных прав и свобод является и включение такой важной формы свободы личности, как свобода передвижения.

В ст. 27 Конституции РФ указано, что «каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства». Закон РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ»<sup>1</sup> устанавливает и определенные ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства. В статье 8 Закона РФ установлены основания ограничения права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации. А именно, право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено: в пограничной зоне, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

*Свобода совести и вероисповедания.*

---

<sup>1</sup>О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ: Закон РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 (с изменениями от 01.07. 2021 г.) //Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 32. Ст.1227.

Важное место в системе личных прав и свобод занимает свобода совести, свобода вероисповедания (ст.28 конституции РФ). Личным правом человека является принятие или непринятие религиозных верований, право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Государство не вмешивается в вопросы определения человеком своего отношения к религии. В части 3 ст. 3 Федерального закона от 26 сентября 1997г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях»<sup>1</sup> указано, что установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается. Однако в ч. 2 ст. 3 установлено ограничение этого права, а именно: право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

#### **§4. Политические права и свободы.**

*Право участвовать в управлении делами государства.*

В отличие от личных прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы связаны с обладанием гражданства государства. Это различие отражает Конституция, адресуя личные права каждому, политические – гражданам.

Политические права и свободы закреплены в ст.ст. 30-33 Конституции РФ.

Наиболее общим, объединяющим все другие политические права и свободы, является право участвовать в управлении делами государства (ст.32).

Осуществление рассматриваемого права граждан выражается в различных формах, как непосредственно, так и через представителей.

Формы непосредственного участия граждан в управлении делами государства – референдум и свободные выборы (ч.3 ст. 3 Конституции РФ).

Кроме того, граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия (ч.5 ст. 32 Конституции РФ), как присяжные заседатели.

Согласно положениям Федерального закона от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в

---

<sup>1</sup>О свободе совести и религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ(с изменениями от 05.02. 2018 г.) //Собрание законодательства РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

Российской Федерации»<sup>1</sup> (с изменениями 1 июля 2017 г. N 148-ФЗ) граждане Российской Федерации имеют право участвовать в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей при рассмотрении судами первой инстанции подсудных им уголовных дел с участием присяжных заседателей. Ограничение данного права устанавливается только федеральным законом.

Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе(ч. 4 ст.32 Конституции РФ).

Согласно ст.3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> в качестве основных принципов построения и функционирования системы государственной службы называется равный доступ граждан к государственной службе.

*Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления*

Конституционно закреплено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33).

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> в ст.2 устанавливает, что граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

*Право на объединение.*

Важным правом, связанным с участием граждан в управлении делами государства, является закрепляемое за каждым право на объединение, включая право создавать профсоюзы для защиты своих интересов (ст.30 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный закон от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ (с изменениями от 16.02.21 г.) //Собрание законодательства РФ. 2004. N 34. Ст. 3528.

<sup>2</sup>О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ(с изменениями от 02.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 2003. N 46 (ч. 1). Ст. 4437.

<sup>3</sup>О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. N59-ФЗ (с изменениями от 27.12.2018 г.) //Собрание законодательства РФ. 2006. N 19. Ст. 2060.

Реализация данного права регламентируется федеральным законом от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>.

Содержание этого права граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (ст. 5).

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

общественная организация является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;

общественное движение, состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения;

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

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

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

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ(в редакции от 20.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ.1995. N 21. Ст. 1930.

политическая партия.

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные, а также международные общественные объединения.

Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в ФНС или Министерстве юстиции РФ (некоммерческое).

Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>1</sup> назван профсоюз – 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.

*Право на мирные собрания и публичные манифестации.*

Право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования установлено в ст. 31 Конституции РФ.

Согласно федеральному закону от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>2</sup>

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

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

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

шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам; пикетирование - форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции.

---

<sup>1</sup>О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ (с изменениями от 21.12.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996 г. N 3. Ст. 148.

<sup>2</sup>О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ (с изменениями от 30.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. N 25. Ст. 2485.

Это все – публичные мероприятия.

Согласно ст.5 организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований - граждан Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний - 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Не могут быть организатором публичного мероприятия:

лицо, признанное судом недееспособным либо ограниченно дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления против основ конституционного строя и безопасности государства или преступления против общественной безопасности и общественного порядка либо два и более раза привлекавшийся к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 19.3, 20.18, 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в течение срока, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию;

политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном законом порядке.

Уведомление о проведении публичного мероприятия подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств, уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с воскресеньем и (или) нерабочим праздничным днем (нерабочими праздничными днями), - не позднее четырех дней до дня его проведения. Если срок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия полностью совпадает с нерабочими праздничными днями, уведомление может быть подано в последний рабочий день, предшествующий нерабочим праздничным дням (ст.7).

*Свобода мысли и слова, печати и информации.*

Важной сферой личных прав и свобод человека и гражданина являются свобода мысли и слова, право свободно искать, получать, производить и

распространять информацию любым законным способом (ст.29 Конституции РФ).

Мысли, убеждения, мнения человека относятся к сфере его внутренней жизни, в которую без его согласия никто не может вторгаться. Конституция, признавая эту свободу, устанавливает, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Мысль не свободна, если она не может быть высказана без неблагоприятных или опасных для человека последствий.

Поэтому свобода мысли неразрывно связана со свободой слова. Она означает безусловное право человека делать свои мысли, убеждения и мнения общественным достоянием.

Свобода печати и информации регулируются Законом РФ от 27 декабря 1991г. N 2124-1«О средствах массовой информации»<sup>1</sup>, Федеральным законом от 27 июля 2006г. N 149-ФЗ«Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup>, Федеральный закон от 09 февраля 2009г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»,<sup>3</sup> Федеральным законом от 26 декабря 2008г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>4</sup> и др. Конституцией запрещается цензура – контроль за содержанием публикаций и передач, а также запрет на их распространение.

## **§5. Экономические, социальные и культурные права**

### *Экономические права и свободы.*

Особую группу прав и свобод человека и гражданина составляют социально-экономические права и свободы.

Они касаются таких важных сфер жизни человека, как собственность, труд, отдых, здоровье, образование, и призваны обеспечить физические, духовные и другие, социально значимые потребности личности.

Социальная роль государства закреплена в ст.7 Конституции РФ как одна из важных основ конституционного строя России.

---

<sup>1</sup> О средствах массовой информации: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 (с изменениями от 29.06.2022 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 7. Ст. 300.

<sup>2</sup> Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006г. № 149-ФЗ (с изменениями от 30.12.2021 г) // Собрание законодательства РФ. 2006 г. N 31 (часть I). Ст. 3448.

<sup>3</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09 февраля 2009г. № 8-ФЗ (с изменениями от 30.04.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

<sup>4</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федеральный закон от 26 декабря 2008г. № 262-ФЗ (с изменениями 08.12.2020 г) // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (часть I). Ст. 6217.

Государственные гарантии социально-экономических прав и свобод человека включают широкую систему форм воздействия на их реализацию.

К социально-экономическим правам и свободам, закрепленным в Конституции, относятся свобода предпринимательской деятельности, право частной собственности, в том числе и на землю, свобода труда и право на труд в надлежащих условиях, право на отдых, охрана семьи, право социального обеспечения, право на жилище, право на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, право на образование, свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право пользования учреждениями культуры (ст. ст. 34-44 Конституции РФ).

Иницируя необходимую экономическую и социальную активность каждого человека как естественную основу утверждающихся в стране рыночных отношений, Конституция РФ закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской, и иной не запрещенной законом деятельности (ст.34).

Чтобы обеспечить правомерные, цивилизованные условия становления и развитие рыночных отношений, Конституция РФ устанавливает запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Важнейшее место в системе экономических прав и свобод занимает право частной собственности (ст.35). Конституция 1993 года признание и защиту частной собственности, равно как и других форм, отнесла к основам конституционного строя, расширила гарантии её охраны, в том числе посредством судебных органов. В ч.3 ст. 35 установлено, что принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

Конституция закрепила без каких-либо 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 других лиц (ст. 36 ч.ч. 1, 2)

В условиях рыночной экономики претерпело изменение и содержание прав человека в сфере труда (ст. 37).

Основной упор сделан на закреплении свободы труда, его надлежащих условий и права человека свободно распоряжаться своим трудом. Такое содержание прав в сфере труда объективно обусловлено изменением роли государства, которое перестало быть единственным собственником средств производства, не может вследствие этого быть, как раньше, и единственным работодателем, гарантом, обеспечивающим получение каждой работы.

Однако это не означает устранение государства от обеспечения прав граждан в сфере труда.

Его роль в том, что государство:

- 1) запрещает принудительный труд;
- 2) закрепляет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;
- 3) утверждает право на защиту от безработицы;
- 4) признает право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных ФЗ способов их разрешения, включая право на забастовку (Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001г.)

Права в сфере труда включают и право на отдых. Государство посредством закона устанавливает разумную продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемые ежегодные отпуска.

Понятие рабочего времени. Нормальная продолжительность рабочего времени закреплены в ст. 91 Трудового кодекса РФ.

#### *Социальные права и свободы.*

В ст. 38 Конституции РФ закреплена общая норма о том, что семья, материнство, детство находятся под защитой государства. Тут же определены взаимные права родителей и детей. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

К числу таких прав относится, и право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ст.39).

Конституционно закрепляется право на жилище (ст. 40). Оно включает: защиту жилища, в силу которой никто не может быть произвольно лишен жилища; поощрение органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства и создание условий для него; бесплатное или за доступную плату предоставление жилища малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в нем, из государственных, муниципальных жилищных фондов. Поощряется кооперативное и индивидуальное жилищное строительство, на которое предоставляются ссуды, не облагаемые налогом.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41) предполагает бесплатность последней в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

#### *Культурные права и свободы.*

К числу социально-экономических относится и право на образование (ст.43). Конституция закрепила обязательность основного общего образования. Родители или лица их заменяющие, обязаны обеспечить получение детьми этого образования. Развивается сфера и негосударственных учебных заведений и учреждений. Государство устанавливает стандарты обучения.

В соответствии со ст.44 Конституции РФ каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

*Экологические права.*

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями (ст. 42).

Согласно федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>:

окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;

благоприятная окружающая среда - окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;

Основные принципы охраны окружающей среды (ст. 3).

## **§6. Конституционные обязанности человека и гражданина в России**

Составной частью правового статуса того или иного субъекта правоотношений наряду с *правами* являются *обязанности* этого субъекта, равно как и *гарантии* его прав и *ответственность*.

Конституция РФ 1993 г., в отличие от предыдущих российских конституций и основных законов некоторых иностранных государств, не содержит специальной главы, посвященной обязанностям человека и гражданина. Вместе с тем такие обязанности в конституционном тексте содержатся главным образом в гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина», что подчеркивает неразрывное единство двух составных частей конституционно-правового статуса личности в России – конституционных (основных) прав и свобод и конституционных обязанностей.

Конституция РФ говорит, в частности, о следующих *обязанностях человека и гражданина*, конкретизированных и детализированных в отраслевом законодательстве:

- 1) соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15);
- 2) уважать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17);
- 3) обязанность родителей заботиться о детях, их воспитании и обязанность совершеннолетних трудоспособных детей заботиться о своих нетрудоспособных родителях (ч. 2, 3 ст. 38 Конституции РФ, Семейный кодекс РФ);

---

<sup>1</sup>Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ (с изменениями от 26.03.2022 г) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

4) обязанность каждого получить основное общее образование и обязанность родителей или лиц, их заменяющих (усыновителей, опекунов, попечителей), обеспечить получение детьми образования данного уровня (ч. 4 ст. 43 Конституции РФ, Федеральный закон от 29 декабря 2012 N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»);

5) заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и др.);

6) платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ, Налоговый кодекс РФ);

7) сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральные законы от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14 марта 1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24 апреля 1995 № 55-ФЗ «О животном мире» и др.).

8) обязанность граждан Российской Федерации защищать Отечество (ч. 1 ст. 59 Конституции РФ, Федеральные законы от 31 мая 1996 № 61-ФЗ «Об обороне», от 28 марта 1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 25 июля 2002 «Об альтернативной гражданской службе».

## **§7. Гарантии прав и свобод человека и гражданина**

*Гарантия* (от фр. *garantie*) – ручательство, поручение, обеспечение, условие, обеспечивающее что-либо. Гарантии прав и свобод человека и гражданина являются составляющей, с одной стороны, правового статуса личности, с другой – более емкого понятия *«конституционные гарантии»*, под которыми следует понимать совокупность правовых норм и институтов, обеспечивающих защиту конституционных принципов, прав человека, основ конституционного строя, выполнения конституционных обязанностей и функционирования различных органов публичной власти.

Система гарантий прав и свобод достаточно обширна и включает следующие составляющие :

- *социально-экономические (материальные) гарантии* – стабильность экономики, отношений собственности, эффективность налоговой системы и собираемости налогов и пр. (а отсюда – качественное выполнение различных социальных программ, эффективное осуществление личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод);

- *политические гарантии* – демократический характер власти и соответствующий государственный режим, обеспечивающие политическую стабильность, высокий уровень политической культуры власти, личности, различных институтов гражданского общества;

• *юридические гарантии* – собственно правовые средства и способы реализации и защиты прав и свобод.

Юридические гарантии в свою очередь делятся на две группы: формально-юридические и институциональные гарантии.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Сформулируйте понятие «конституционно-правовой статус личности».
2. Какие элементы входят в структуру правового статуса личности?
3. В чем отличия принципов равенства и равноправия?
4. Каково соотношение прав человека и прав гражданина?
5. По каким критериям проводятся классификации прав и свобод личности?
6. В чем значение политических прав?
7. Какие конституционные обязанности человека и гражданина Вам известны?
8. Какие личные права и свободы человека гарантированы российской Конституцией?
9. Какие органы призваны гарантировать права человека?

## **Глава 2. ГРАЖДАНСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **План**

- §1. Понятие и принципы гражданства
- §2. Приобретения гражданства РФ
- §3. Прекращение гражданства РФ
- §4. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства
- §5. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ

### **§1. Понятие и принципы гражданства**

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

Конституция РФ закрепляет лишь базовые принципы института гражданства (в том числе в гл. 1 «Основы конституционного строя»). Детальная регламентация этого конституционно-правового института закреплена в Федеральном законе от 31 мая 2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон о гражданстве).

Конституция РФ и Закон о гражданстве закрепляют следующие *принципы гражданства* Российской Федерации:

---

<sup>1</sup>О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 № 62-ФЗ (с изменениями от 30.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 22. Ст. 2031.

*Единство гражданства.* В соответствии с этим принципом республики – субъекты РФ не могут устанавливать собственное гражданство, предусматривающее изъятия из общего, единого статуса гражданина Российской Федерации (Закон о гражданстве, в отличие от Закона 1991 г., о гражданстве республик в составе РФ не говорит вообще); гражданин республики одновременно является гражданином Российской Федерации; правовой статус гражданина России, проживающего в какой-либо республике является единым и на всей территории России и ничем не отличается от статуса российского гражданина, проживающего в ином субъекте РФ; установление гражданства республикой в составе Российской Федерации не порождает двойного гражданства проживающего в этой республике человека – Российской Федерации и соответствующей республики.

*Равенство гражданства* независимо от оснований приобретения гражданства, а также от пола, национальности, возраста, социального происхождения и положения и т.п. В частности, гражданство замужней женщины в России не зависит от гражданства мужа (и наоборот), заключение или расторжение брака между гражданином РФ и лицом, не имеющим гражданства РФ, не влечет за собой изменения гражданства указанных лиц; изменение гражданства одним из супругов не влечет изменения гражданства другого супруга (ст. 8 Закона о гражданстве).

*Сохранение гражданства при проживании гражданина России за ее пределами.* Не существует каких-либо сроков, по истечении которых в случае проживания россиянина в другом государстве он утрачивал бы гражданство Российской Федерации. Право на изменение гражданства – неотъемлемое право любого российского гражданина, отказ в выходе из гражданства Российской Федерации может быть только мотивированным и на основании отлагательных обстоятельств, предусмотренных законом.

*Невозможность лишения гражданина Российской Федерации гражданства или права изменить его.* Данный принцип призван обеспечить беспрепятственное осуществление гражданином своих прав без боязни утратить российское гражданство (в частности, за инакомыслие, несогласие с политикой властей и т. п.). В случае осуществления российским гражданином, какой бы то ни было противоправной деятельности, к нему могут применяться различные виды ответственности и наказания, но такой санкции, как «лишение гражданства», российское законодательство не предусматривает и предусматривать не может.

*Невозможность высылки российского гражданина за пределы России или выдачи иностранному государству (экстрадиции).* Гражданин России не может быть выслан из страны, равно как и иметь препятствия для возвращения на Родину (при этом данный принцип не ограничивает полномочия органов государственной власти РФ по выдворению за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства по предусмотренным

законом основаниям). Россиянин также не может быть выдан другому государству в случае совершения правонарушения за рубежом и предъявления соответствующего требования этого государства о выдаче с целью привлечения к ответственности (экстрадиция других лиц, находящихся на территории Российской Федерации, возможна на основании межгосударственных договоров о правовой помощи для привлечения к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение). Однако если совершенное деяние, за которое преследуется российский гражданин, является противоправным и с точки зрения российского законодательства, то этот гражданин должен быть привлечен к ответственности по нормам законодательства РФ.

Российская Федерация поощряет приобретение гражданства Российской Федерации лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации.

Наличие у лица гражданства Российской Федерации либо факт наличия у лица в прошлом гражданства СССР определяется на основании законодательных актов Российской Федерации, РСФСР или СССР, международных договоров Российской Федерации, РСФСР или СССР, действовавших на день наступления обстоятельств, с которыми связывается наличие у лица соответствующего гражданства (ст. 4 Закона о гражданстве).

## **§2. Приобретение гражданства РФ**

В соответствии с гл. 2 Закона о гражданстве гражданство Российской Федерации может быть приобретено по следующим основаниям:

- по рождению (филиация);
- в результате приема в гражданство (натурализация);
- в результате восстановления в гражданстве (реинтеграция);
- по иным основаниям (например: в результате выбора гражданства (оптация, либо трансферт).

При приобретении гражданства *по рождению* в государствах мира применяются два основных принципа: принцип *«права крови»*, в соответствии с которым гражданство ребенка определяется гражданством родителей независимо от места рождения, и принцип *«права почвы»*, согласно которому гражданство ребенка, напротив, определяется по месту рождения, территории государства, на которой он родился, независимо от гражданства родителей. Применение в том или ином государстве первого или второго принципа в качестве преобладающего обусловливается рядом факторов (традицией, количеством и плотностью населения, демографической политикой и др.) и не исключает их сочетания.

В Российской Федерации при определении гражданства родившихся детей применяются оба принципа, но преобладает принцип *«права крови»*. Это означает, что независимо от места рождения ребенок приобретает

российское гражданство, если оба его родителя или единственный родитель являются гражданами РФ, а также, если один из его родителей имеет гражданство РФ, а другой является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно.

Следует учитывать, что согласно Определению Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2005 г. N 118-О положение пункта «а» части первой статьи 12 Закона о гражданстве не препятствует лицу, оба родителя которого или единственный его родитель признаны гражданами Российской Федерации по рождению, независимо от места рождения данного лица на территории бывшего СССР, в оформлении признания гражданства Российской Федерации по рождению, если только это лицо не утратило гражданство Российской Федерации по собственному свободному волеизъявлению.

В то же время российское законодательство допускает применение и принципа «права почвы», прежде всего в целях исключения и сокращения состояния безгражданства родившихся детей. Это возможно при условии рождения ребенка на территории России в следующих случаях:

- если один из родителей имеет гражданство РФ, а другой является иностранным гражданином. Следует отметить, что в такой ситуации ребенок может приобрести и гражданство государства, гражданином которого является второй родитель, однако если законодательство этого государства не предусматривает такой возможности и ребенок может стать лицом без гражданства, то он приобретает гражданство Российской Федерации по российскому законодательству;

- если оба родителя (или единственный родитель), проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что государства, гражданами которых являются родители (или единственный родитель), не предоставляют ребенку своего гражданства;

- если родители ребенка неизвестны и не объявятся в течение шести месяцев со дня обнаружения его на территории Российской Федерации. В этом случае точное место рождения ребенка неизвестно, но устанавливается своего рода презумпция его рождения на территории России, дающая основание приобрести российское гражданство по принципу «права почвы».

Филиация является самым распространенным и простым основанием приобретения гражданства, не требует какой-либо особой процедуры. Гражданство при наличии рассмотренных условий приобретается как бы автоматически, в силу самого факта рождения ребенка (к свидетельству о рождении выдается вкладыш, подтверждающий наличие у ребенка гражданства Российской Федерации, форма которого утверждена постановлением Правительства РФ от 06.02.03. № 61 «Об утверждении формы вкладыша в свидетельство о рождении, подтверждающего наличие у ребенка гражданства Российской Федерации»).

*Прием в гражданство (натурализация)* предполагает более сложную специальную процедуру и более жесткие условия. Прием в российское гражданство может осуществляться в общем и в упрощенном порядке. Условия натурализации *в общем порядке*:

- достижение иностранным гражданином или лицом без гражданства возраста 18 лет и обладание дееспособностью (натурализация несовершеннолетних детей осуществляется в упрощенном порядке);

- ценз оседлости (ценз проживания) – лицо, желающее приобрести гражданство Российской Федерации, должно к моменту обращения с соответствующим заявлением непрерывно проживать на территории России в течение пяти лет, имея при этом вид на жительство (предварительное получение вида на жительство является обязательным условием для обращения с заявлением о приеме в российское гражданство, нелегальное и полуполегалное фактическое проживание в расчет не принимается); срок проживания на территории Российской Федерации считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России не более чем на три месяца в течение одного года (прежний закон о гражданстве предусматривал более мягкий ценз оседлости – пять лет постоянного проживания или три года непрерывного). Для лиц, прибывших в Российскую Федерацию на постоянное жительство до 1 июля 2002 г. (даты вступления в силу Закона о гражданстве), срок проживания исчисляется со дня регистрации по месту жительства. Срок проживания на территории Российской Федерации как обязательное условие натурализации может быть сокращен до одного года в следующих случаях:

наличия у заявителя высоких достижений в самых различных областях науки, техники, культуры, искусства, спорта и т. д. и профессиональных качеств (специальности, квалификации и пр.), представляющих интерес для России;

предоставления заявителю политического убежища на территории Российской Федерации или признания его беженцем в установленном порядке.

- обязательство соблюдать Конституцию РФ и российское законодательство (данное условие представляется в значительной степени формальным, поскольку обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы лежит на всех без исключения гражданах России и иных лицах, находящихся на ее территории, без каких-либо дополнительных обязательств, обещаний, расписок и т. п.);

- наличие законного источника средств к существованию. Прежде всего, здесь имеется в виду работа по трудовому договору и осуществление предпринимательской деятельности, хотя не исключены и иные источники (пенсии, стипендии, пособия, доходы от использования имущества, банковские вклады и др.). Это условие является новеллой российского законодательства о гражданстве;

- отказ от гражданства иностранного государства гражданина этого государства, желающего приобрести гражданство российское; в отдельных случаях такой отказ не требуется);

- владение государственным языком Российской Федерации, т. е. русским языком, на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды.

Без соблюдения общих условий для натурализации российское гражданство может быть предоставлено также гражданам государств – бывших республик СССР, прослужившим в Вооруженных Силах России по контракту не менее трех лет. Для этого необходимы лишь документ, подтверждающий владение русским языком, обязательство о выходе из имеющегося гражданства, а также ходатайство Министерства обороны РФ или иного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрено прохождение военной службы.

Окончательное решение о приеме в российское гражданство в общем порядке принимает Президент РФ путем издания указа индивидуального характера, при этом срок для принятия такого решения может составлять до одного года со дня подачи заявления и всех необходимых и надлежащим образом оформленных документов.

Натурализация в России может быть осуществлена и *в упрощенном порядке*. Такой порядок предусмотрен как для детей и недееспособных лиц, так и для совершеннолетних и дееспособных иностранных граждан и лиц без гражданства. В первом случае волю на приобретение гражданства недееспособными (или не полностью дееспособными) лицами изъявляют их законные представители: родители, опекуны, попечители. Для реализации этой процедуры в отношении совершеннолетних и дееспособных заявителей необходимы следующие условия:

- наличие хотя бы одного родителя – гражданина РФ, проживающего в России;

- проживание в государствах СНГ и Балтии бывших граждан СССР, если они до сих пор не получили гражданства государства проживания и остаются лицами без гражданства;

- получение профессионального образования (среднего или высшего) гражданами государств СНГ или Балтии в учебных заведениях России после 1 июля 2002 г.;

- рождение иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РСФСР до распада СССР и наличие у него в прошлом гражданства СССР;

- состояние в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет (т. е. сам по себе факт заключения брака с российским гражданином, а также краткосрочный брак права на сокращение ценза оседлости не дают);

- наличие у нетрудоспособного заявителя совершеннолетних дееспособных детей – граждан России и др.

*Восстановление в гражданстве* Российской Федерации на первый взгляд представляется не вполне логичным основанием приобретения гражданства, поскольку существует принцип невозможности лишения гражданства (и в законодательстве большинства государств такое основание приобретения гражданства отсутствует). Но в Законе о гражданстве это основание содержится, хотя существенно изменилось его правовое регулирование по сравнению с прежним законом. Если ранее восстановление в российском гражданстве осуществлялось по достаточно простой процедуре (в порядке регистрации) и было актуальным, в частности, для лиц, которые в прошлом были лишены советского гражданства помимо их воли, то сейчас эти лица могут приобрести гражданство Российской Федерации только в общем порядке, т. е. в порядке натурализации. В то же время по этому основанию могут приобрести российское гражданство иностранные граждане и лица без гражданства, которые имели гражданство Российской Федерации ранее, но затем изменили или утратили его (например, в связи с изменением гражданства родителей, усыновлением, установлением опеки или попечительства, в случае выхода из гражданства России). Однако процедура приобретения гражданства Российской Федерации в порядке восстановления такая же, как и при приеме в гражданство в общем порядке, лишь при одном смягчающем условии – срок проживания на территории России для заявителей здесь сокращен до трех лет.

*Выбор гражданства (оптация)* как основание приобретения гражданства Российской Федерации может иметь место при изменении государственной границы в связи с присоединением к России новых заселенных территорий. В этом случае лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют возможность выбора российского гражданства при безусловном праве сохранить прежнее гражданство. Порядок и сроки оптации должны устанавливаться соответствующим международным договором. Следует иметь в виду, что оптация может служить основанием и прекращения гражданства Российской Федерации в случае передачи части российской территории в соответствии с международным договором под юрисдикцию другого государства, если в этой ситуации граждане России пожелают изменить российское гражданство на гражданство государства, к которому перешла соответствующая территория (ст. 17 Закона о гражданстве).

### **§3. Прекращение гражданства РФ**

Кроме оптации *основаниями прекращения гражданства Российской Федерации* являются выход из российского гражданства и отмена решения о предоставлении российского гражданства.

*Выход из гражданства* Российской Федерации хотя и является актом добровольным, но должен быть осуществлен по определенной процедуре: в

общем порядке (с подачей заявления на имя Президента РФ, который и принимает окончательное решение), если гражданин проживает в России, или в упрощенном порядке (заявление подается и рассматривается соответствующими структурами МИД Российской Федерации), если гражданин России проживает в иностранном государстве. Прекращение гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей или единственный родитель которого является иностранным гражданином, также может быть осуществлено в упрощенном порядке (в этом случае вопрос будет рассматриваться соответствующими структурами МВД России); в случае же усыновления (удочерения) ребенка – гражданина России иностранным гражданином (или иностранными гражданами) гражданство ребенка может быть прекращено в общем порядке.

В выходе из российского гражданства может быть отказано по следующим основаниям:

- если заявитель имеет невыполненное перед Российской Федерацией обязательство, предусмотренное федеральным законом (например, не истек срок военной службы, имеются недоимки по налогам и сборам, не истек установленный срок после последнего доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, и др.);

- если заявитель привлечен к уголовной ответственности в установленном порядке (вступил в силу обвинительный приговор суда, выдвинуто обвинение по возбужденному уголовному делу);

- если заявитель не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения (данное ограничение может показаться не вполне демократичным, хотя цель его очевидна – исключение ситуации без гражданства).

В отличие от выхода из гражданства *отмена решения о приеме в гражданство* Российской Федерации осуществляется государственными органами независимо от воли гражданина. Основанием отмены решения о приеме в гражданство является установление фактов представления заявителем подложных документов или заведомо ложных сведений, причем такие факты должны быть установлены только в судебном порядке. Отмену решения о приеме в российское гражданство выносит тот орган, который принимал и решение о приеме в гражданство: Президент РФ, соответствующие структуры МВД или МИД России. Закон о гражданстве не содержит положения о сроках давности для принятия рассматриваемого решения – отмена решения о приеме в гражданство может иметь место в любое время (прежнее законодательство содержало давностный срок в пять лет, по истечении которого отмена решения о приеме в гражданство была невозможна). Отмена решения о приеме в гражданство гражданина не влечет автоматического прекращения гражданства его супруга, детей и других родственников (гражданство ребенка в этом случае может быть прекращено только при наличии письменного согласия другого родителя – гражданина

Российской Федерации и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства).

К органам, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации относятся: Президент РФ, федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы; федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за его пределами. В Администрации Президента РФ имеется Управление по вопросам гражданства. Имеется также комиссия по вопросам гражданства при Президенте, действующая на общественных началах. Порядок решения ими вопросов гражданства определяется Федеральным законом от 31 мая 2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», подзаконными нормативно-правовыми актами государственных органов.

#### **§4. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства**

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России в целом одинаковыми с ее гражданами правами и обязанностями, т.е. на них распространяется национальный режим. Исключения здесь могут быть установлены только законом и касаются главным образом политических прав и свобод.

Статус иностранных граждан и лиц без гражданства в России регулируется Федеральным законом от 25 июля 2002 № 118-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> и большим количеством подзаконных актов и зависит, в том числе, и от того, проживает такой человек в России постоянно (режим постоянного проживания) или находится здесь временно (режимы временного пребывания и временного проживания).

По закону иностранным гражданином признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Лицо без гражданства - физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Российская Федерация, как и большинство государств мира, следуя принципу исключительности гражданства, в целом отрицательно относится к институту *двойного гражданства* (по общему правилу человек должен иметь устойчивую правовую связь только с одним государством). Вместе с тем и

---

<sup>1</sup>О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 № 118-ФЗ (с изменениями от 01.04.2022 г.) //Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

Конституция РФ и Закон о гражданстве допускают возможность для гражданина России иметь одновременно и гражданство другого государства.

Международные договоры, предусматривающие двойное гражданство, заключены Россией с Туркменистаном (23 декабря 1993 г.) и Таджикистаном (7 сентября 1995 г.). Следовательно, только граждане этих государств, получившие одновременно гражданство Российской Федерации в установленном законом порядке, признаются лицами с двойным гражданством (бипатридами). Указанными договорами предусматривается, что лица, состоящие в гражданстве обеих стран, проходят срочную военную службу в стране своего постоянного проживания. Эти лица вправе пользоваться защитой и покровительством обеих стран. В третьих странах защита и покровительство им оказывается страной, на территории которой они постоянно проживают.

## **§5. Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ**

Специальному регулированию в Российской Федерации подвержен статус *беженцев* –лиц, не имеющих российского гражданства, прибывших или имеющих намерение прибыть на территорию российского государства в силу вынужденных обстоятельств, вследствие насилия или преследования по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений (Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах»<sup>1</sup>).

Беженцев следует отличать от *вынужденных переселенцев*, которые хотя и покинули место своего постоянного жительства по аналогичным причинам, что и беженцы, но являются гражданами России; кроме того, они могут вынужденно перемещаться не только из-за границы РФ, но и внутри Российской Федерации из одного региона в другой. Статус вынужденных переселенцев во многом схож со статусом беженцев и регулируется он Законом РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»<sup>2</sup>.

Если иностранные граждане и лица без гражданства вынуждены покинуть территорию другого государства в силу преследования за убеждения (по идеологическим мотивам), им в соответствии с признанными международными нормами может быть предоставлено *политическое убежище*. Предоставление убежища в России отнесено к компетенции

---

<sup>1</sup> О беженцах: Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 (с изменениями от 01.07.2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 12. Ст. 425.

<sup>2</sup> О вынужденных переселенцах: Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (с изменениями от 01.07.2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 12. Ст. 427.

Президента РФ (п. «а» ст. 89 Конституции РФ) и осуществляется в соответствии с утвержденным его указом Положением.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Какие основные принципы гражданства Вы знаете?
2. Дайте определение гражданства в конституционно-правовом аспекте.
3. В чем отличие лишения гражданства РФ от отмены решения о приеме в гражданство?
4. Каковы отличия в правовом статусе беженца и вынужденного переселенца?
5. Какие нормы Конституции РФ регулируют гражданство?
6. Какие нормы Конституции РФ направлены на защиту граждан РФ?
7. Какими правами и свободами пользуются иностранные граждане в России?
8. Какие ограничения установлены законом для иностранных граждан и апатридов?
9. В чем значение принципа сокращения лиц без гражданства?
10. Какие категории иностранных граждан определены законом?
11. Дайте определение соотечественников и приведите их отличие от граждан России.

## **Раздел V. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Глава 1. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **План**

- §1. Понятие и принципы федеративного устройства России
- §2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации
- §3. Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации .
- §4. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения
- §5. Конституционно-правовой статус автономной области, автономного округа.

#### **§1. Понятие и принципы федеративного устройства России**

Федеративное устройство Российского государства – это его политико-территориальная организация. Федеративное устройство характеризует

состав государства, правовое положение составных частей – субъектов Федерации, их взаимоотношения с государством в целом.

По своему устройству Российская Федерация – суверенное, целостное, федеративное государство, состоящее из равноправных субъектов. Их несколько видов: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Федеративное устройство Российского государства, его состав закреплены Конституцией РФ (гл. 3).

Государственное устройство Российской Федерации в течение своей уже довольно длительной истории претерпело неоднократные изменения, в том числе и существенные.

Федеративное устройство России базируется на принципах, закрепленных Конституцией РФ (ч. 3 ст. 5) в числе основ конституционного строя.

Первым Конституция РФ называет *государственную целостность*, которая лежит в основе устройства Российской Федерации. Государственная целостность означает, что Российская Федерация – цельное, единое и нераздельное, хотя и федеративное, государство, включающее другие государства и государственные образования. Они не имеют права выхода из состава Федерации, что соответствует международным стандартам и мировому опыту федеративного строительства. Целостность – естественная черта независимых государств.

В преамбуле нынешней Конституции РФ подчеркивается, что многонациональный народ Российской Федерации сохраняет исторически сложившееся государственное единство. Российская Федерация имеет все признаки государства, выступает субъектом международного права. Она имеет общую, единую территорию, охватывающую территории всех субъектов, осуществляет, будучи суверенным государством, территориальное верховенство, обеспечивает свою неприкосновенность. В Российской Федерации единая правовая система, в ней гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение людей, товаров, услуг и финансовых средств; она сама устанавливает правовые основы единого рынка. В Конституции РФ предусмотрены гарантии государственной целостности РФ. Большую роль здесь играет Президент РФ, на которого возложена обязанность принимать меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности.

*Единство системы государственной власти* тесно связано с государственной целостностью и ею обусловлено. Целостная, хотя и федеративная, государственная организация предполагает единую систему власти. Она проявляется в суверенитете РФ, наличии общефедеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию, верховенстве федеральных Конституции и законов.

Структура государственной власти многосложна. Субъекты Федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении

государственной власти. Вне пределов ведения РФ эти субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Однако они должны признавать конституционное разграничение компетенции между ними и Федерацией в целом, верховенство федеральных Конституции и законов и исполнять их.

Система государственных органов субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, в согласии с федеральным законом. Это направлено на обеспечение единства системы органов Российского государства в целом. Особенно большое значение для единства системы государственной власти имеет то, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти во всей стране в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Так, в ст. 77 Конституции РФ установлено, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Для реализации компетенции РФ (а значит, единого государственного руководства в этих пределах на территории всей страны) федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Серьезная гарантия единства системы государственной власти, прав Федерации состоит в том, что Президент и Правительство РФ обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны.

*Разграничение предметов ведения и полномочий* между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов – еще один принцип федеративного устройства России. Конституция РФ определяет: 1) перечень вопросов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), которые полномочны решать только федеральные органы государственной власти, обладая для этого соответствующими правами и обязанностями; 2) предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Причем правовые акты последних должны соответствовать федеральным законам по этим вопросам. Иными словами, полномочия РФ и субъектов РФ тоже разграничены (по вопросам, не входящим в первую группу) федеральными законами уже в рамках предметов совместного ведения; 3) Конституция РФ закрепляет полноту власти субъектов Федерации по вопросам, находящимся вне ведения РФ (т.е. первой группы предметов ведения) и вне пределов полномочий Федерации по второй группе вопросов – предметам совместного ведения. Таким образом, оставшейся компетенцией обладают субъекты Федерации. Этот «остаток» федеральной Конституцией не ограничивается и не конкретизируется в полной мере.

В пределах своей компетенции и Федерация, и субъекты Федерации принимают правовые акты, решают вопросы государственной и общественной жизни. По предметам ведения Российской Федерации (первая группа вопросов) принимаются федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (вторая группа вопросов) издаются федеральные законы, в соответствии с которыми, субъекты Федерации принимают уже свои законы и иные нормативные акты.

Законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, регулирующим первые две группы вопросов. В случае же противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон. Однако при противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, принятым по вопросам, находящимся вне ведения РФ и ее совместного с субъектами ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации.

Споры о компетенции между государственными органами РФ и органами государственной власти ее субъектов разрешаются Конституционным Судом РФ. Он же разрешает дела о конституционности федеральных законов, нормативных актов Президента, Правительства, палат Федерального Собрания, а также нормативных актов субъектов федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и ее совместному с субъектами ведению.

В числе принципов федеративного устройства России – *принципы равноправия и самоопределения* народов в Российской Федерации. Значение их подчеркнуто в преамбуле Конституции РФ. Россия является многонациональным государством, и ее федеративное устройство это отражает.

В настоящее время РФ включает субъекты Федерации, образованные по национальному (национально-территориальному) принципу (республики, автономная область, автономные округа) и по территориальному (края, области, города Москва и Санкт-Петербург). При этом население республик, автономных образований имеет многонациональный характер; в краях,

областях, двух крупнейших российских городах также живут представители многих наций и народностей (хотя в них в основном сосредоточено русское население). В современном федеративном устройстве России получает развитие территориальный (региональный) принцип. Указанные два принципа организации субъектов Федерации (национально-территориальный и территориальный), также существенные характеристики федеративного устройства России.

Равноправие народов проявляется в равных правах на национальное развитие, развитие национальной культуры, языка, на пользование им. Государство гарантирует всем народам нашей страны право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Оно гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка. Каждый человек имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка обучения, воспитания, творчества. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории остается русский язык, но республики вправе устанавливать свои государственные языки. Они употребляются наряду с русским языком в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик.

Для осуществления принципа равноправия применительно к малочисленным народам большое значение имеет то, что согласно Конституции Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ (ст. 69).

Что касается права наций на самоопределение, то оно закреплено в современном международном праве, в официальных актах Российской Федерации. Самоопределение наций может осуществляться в различных национально-государственных и национально-культурных формах. Способами реализации права наций на самоопределение могут быть: создание суверенного, независимого государства, свободное присоединение к независимому государству, объединение с другим государством, установление любого другого политического статуса.

Таким образом, суверенитет нации может проявляться в создании разных форм государственности, но не всегда суверенного государства; она может изменить форму своего государственного существования, жить в многонациональном государстве.

*Равноправие субъектов Российской Федерации* – принцип федеративного устройства, впервые получивший закрепление в нынешней Конституции РФ. Она специально подчеркивает его важное проявление – равноправие всех субъектов между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Это равноправие, прежде всего, проявляется: в равенстве их прав и обязанностей как субъектов Федерации; в конституционно установленных равных пределах компетенции

субъектов всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенцией самой Российской Федерации; в равном представительстве всех субъектов в Совете Федерации. Нынешняя Конституция РФ, закрепив принцип равноправия субъектов, внесла и некоторые другие новшества, утверждающие его. В Федеративном договоре и в тексте прежнего Основного закона имелись различия в компетенции субъектов, в частности там предоставлялись большие права республикам; теперь это устранено.

В то же время имеются различия в государственной организации субъектов Федерации. Среди них есть республики, обладающие признаками государства, и государственно-территориальные образования, не имеющие, например, своих конституций, гражданства, высших органов государства, что, однако, не влияет на их равное положение в Федерации.

Субъекты РФ существенно различаются между собой: по протяженности территории (территория Республики Адыгея составляет 7,6 тыс., а Республики Саха (Якутия) - 3 млн 102 тыс. ); численности населения (в Москве проживает более 12 млн человек, а в Республике Тыва - 313 тыс. человек); экономическому развитию и иным признакам. Республики в составе Российской Федерации отличаются от других субъектов РФ своим статусом - только они являются государствами. Но эти различия не влияют на объем компетенции субъектов РФ, степень участия в решении вопросов совместного ведения, права при заключении договоров и соглашений между собой и с федеральными органами государственной власти.

## **§2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации**

Российская Федерация – это федеративное государство, созданное по воле ее многонационального народа. Ее правовой статус определяется Конституцией РФ, Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративным договором о распределении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов федерации от 31 марта 1992 г. Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется следующими элементами:

1) она является суверенным государством, обладающим всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на всей территории. Суверенитет государства означает абсолютную самостоятельность государства в решении внутренних и международных вопросов независимо ни от каких-либо посторонних сил и влияний;

2) имеет свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя; правовую основу взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом, государством; форму национального государственного устройства; взаимоотношения федерального центра с

субъектами федерации; взаимоотношения с другими суверенными государствами;

3) территориальное единство. Территория РФ складывается из территорий ее субъектов и включает сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Территория РФ является пространственным пределом ее власти, на которую распространяется суверенитет государства;

4) единое гражданство. Вопросы гражданства регулируются ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г., который закрепляет принципы гражданства и регулирует вопросы приобретения, восстановления, прекращения гражданства.

5) свою собственность. В соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, гг. Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» к объектам исключительно федеральной собственности относятся объекты, необходимые для обеспечения функционирования органов государственной власти и решения всех государственных задач. Таковыми являются ресурсы континентального шельфа, территориальных вод и морской экономической зоны РФ; природные объекты; особо ценные объекты культурного наследия; государственная казна; объекты Российской академии наук и высшие учебные заведения; все предприятия оборонного значения и др.;

6) единую денежную и кредитную системы;

7) единые Вооруженные Силы, которые осуществляют защиту суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации;

8) государственный язык. Конституция РФ (ст. 68) устанавливает, что государственным языком Российской Федерации на всей территории является русский. В РФ принят Закон 25 октября 1991 г. N 1807-I «О языках народов Российской Федерации»<sup>1</sup>, согласно которому русский язык является основным средством межнационального общения народов России. Вместе с тем Закон признает равные права народов России на сохранение, развитие и государственную поддержку их языков;

9) право внешних сношений с иностранными государствами. Реализация этого права направлена на защиту интересов государства в целом и защиту интересов каждого субъекта в отдельности. Российская Федерация как суверенное государство обладает абсолютной правоспособностью:

---

<sup>1</sup> О языках народов Российской Федерации: Закон 25 октября 1991 г. N 1807-I (с изменениями от 12.03.2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. N 50. ст. 1740.

устанавливает дипломатические и консульские отношения, заключает международные договоры и соглашения, является членом международных организаций и т. д.;

10) государственные символы – Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн, а также столица – город Москва. Государственные символы и положения о них утверждены соответствующими Федеральными конституционными законами от 25 декабря 2000 г.

11) предметы ведения. Конституция РФ (ст. 71) закрепляет предметы ведения, принадлежащие исключительно Российской Федерации. К ним относятся вопросы: в сфере государственного строительства; в сфере экономического и социально-культурного строительства; в сфере внешних отношений и защиты государственного суверенитета. Статья 72 Конституции РФ закрепляет предметы совместного ведения РФ и субъектов федерации, по которым принимаются федеральные законы, но при обязательном согласовании с субъектами федерации.

### **§3. Конституционно-правовой статус республик в составе Российской Федерации**

В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов находится 22 республики (ст. 65 Конституции РФ): Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия.

Все республики отличаются друг от друга по размеру территории, историческому прошлому, численности и составу населения и т. д. Например, территория Республики Бурятия составляет 351,3 тыс. кв. км, тогда как Республика Северная Осетия-Алания имеет территорию размером в 8 тыс. кв. км. Население Республики Башкортостан более чем в 5 раз превышает население Кабардино-Балкарской Республики и в 16 раз – население Республики Тыва. Однако эти различия не оказывают влияния ни на их место в составе Российской Федерации, ни на объем их полномочий.

Все республики имеют равный конституционно-правовой статус в составе Российской Федерации. Республика в составе Российской Федерации – это демократическое государство, созданное в рамках Российской Федерации. Согласно Конституции РФ (ст. 66) статус республики определяется федеральной Конституцией и конституцией республики.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется следующими положениями: 1) она является государством в составе федерации, обладающим всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на своей территории, кроме тех полномочий, которые находятся в ведении федеральных органов государственной власти; 2) имеет свою территорию. Территория принадлежит ее народу и является исконной землей традиционного расселения ее коренных народов. Территория республики не может быть изменена без ее согласия. Например, Конституция Республики Бурятия (ст. 60) устанавливает, что изменение территории Республики осуществляется путем референдума. При этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины всего населения Республики, в том числе более половины избирателей бурятской национальности, принявших участие в голосовании; 3) имеет свою правовую систему, которая включает в себя конституцию республики, республиканские законы и иные нормативные правовые акты, изданные в пределах ее компетенции, договоры и соглашения с федеральными органами власти, с другими субъектами федерации, с зарубежными странами, акты о делегировании полномочий, а также нормативные акты органов местного самоуправления; 4) определяет систему своих органов государственной власти. Каждая республика имеет свой законодательный (представительный) орган – парламент, дает ему наименование; главу государства (Президента); свое правительство. Наименование законодательному (представительному) органу власти республика дает в соответствии со своими национальными особенностями и традициями. Например, в Республике Адыгея орган государственной власти именуется так: Государственный совет – Хасэ – Парламент Республики Адыгея, законодательным (представительным) органом государственной власти Республики Башкортостан является Государственное собрание – Куралтай Республики Башкортостан, которое состоит из двух палат – палаты Представителей и Законодательной палаты; в Дагестане законодательный орган – Народное собрание – Парламент Республики Дагестан; в Ингушетии – Народное собрание – Халкта Гулам Парламент Республики Ингушетия.

В соответствии с принципами организации судебной власти Российской Федерации в общую судебную систему входят Верховный суд республики. Многие республики имеют свой Конституционный суд, который осуществляет конституционный надзор за соблюдением конституции республики. Систему органов прокуратуры в республике возглавляет прокурор республики, назначаемый и подчиненный Генеральному прокурору Российской Федерации; 5) имеет свою собственность. Она включает в себя землю, ее недра, леса, воды, растительный и животный мир, другие природные богатства, находящиеся на территории республики, а также памятники истории и культуры, иные ценности национального достояния.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными богатствами регулируются федеральным законодательством и законодательством республик. Многие республики, преумножая свою собственность в виде недвижимости, приобретают ее как в других субъектах федерации, так и на территории иностранных государств. Например, Республика Татарстан имеет в Чехии свои санатории и базы отдыха, которые используются для лечения и отдыха населения республики; б) устанавливает свой государственный язык. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях он употребляется наряду с русским языком. Все нормативные правовые акты издаются на русском и своем государственном языке; 7) обладает международной правосубъектностью. Она вправе выступать участником международных отношений и внешнеэкономических связей, заключать договоры и соглашения с иностранными государствами, открывать зарубежные представительства, участвовать в деятельности международных организаций. Как правило, эти связи охватывают экономические, культурные, спортивные, образовательные и ряд других отношений; 8) имеет государственную символику – Государственный герб, Государственный флаг, Государственный гимн, а также столицу; 9) устанавливает свои государственные награды и почетные звания, такие как почетный гражданин республики, народный учитель, народный врач и т. д.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 72) Российская Федерация и республики в ее составе имеют предметы совместного ведения, которые можно разделить на 4 группы. К ним относятся вопросы: а) в сфере государственного строительства. Сюда относятся вопросы соблюдения Конституции РФ и соответствия ей законов республики, обеспечение верховенства федерального законодательства; б) в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина; защиты прав национальных меньшинств; обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон; в) в сфере законодательного регулирования таких отраслей права, как: административное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, законодательство о недрах и об охране окружающей среды; 193 г) в сфере экономического и социально-культурного строительства. Это вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, вопросы воспитания, образования, науки, культуры, охраны памятников истории и т. д.

#### **§4. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения**

В составе Российской Федерации края, области и города федерального значения имеют статус субъектов федерации. А именно:

Алтайский край, Забайкальский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург, Севастополь – города федерального значения;

Ранее существовавшие административные территории государства – края и области, в соответствии с Конституцией РФ ныне являются равноправными государственными образованиями в составе Российской Федерации. Почему же одни территории именовются краями, а другие – областями? По своему территориальному, экономическому, социальному, политическому значению данные территории никакого различия не имеют. Такое разнообразие в наименованиях между краем и областью сохранилось от советского периода административно-территориального деления государства. Дело в том, что в советский период в состав края входила автономная область, поэтому территория и называлась краем, чтобы избежать тавтологии в наименованиях административных территорий. Затем в период перестройки и бурного развития демократии в начале 90-х гг. автономные области повысили свой правовой статус и провозгласили себя республиками в составе РФ, естественно, выйдя из состава края. Однако наименование край менять, например, на область никакого смысла не было, поэтому края остались краями, а области областями. Исключением из этого правила являлся Приморский край, который в своем составе не имел автономной области, однако именовался краем в силу своего географического расположения «на краю государства». Сегодня происходит образование новых субъектов Российской Федерации в результате их объединения, и новые объединенные субъекты именовются краями, в результате чего у нас в составе Российской Федерации увеличивается количество краев и сокращается количество областей. Например, наименование нового субъекта Российской Федерации – Забайкальский край – дано в связи с его образованием с 1 марта 2008 г., а наименования

прекративших существование с 1 марта 2008 г. в качестве субъектов Российской Федерации Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа исключены из части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»<sup>1</sup>. Или, например, Наименование нового субъекта Российской Федерации – Иркутская область – дано в связи с его образованием с 1 января 2008 г., а наименование прекратившего существование с 1 января 2008 г. в качестве субъекта Российской Федерации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа исключено из части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 30 декабря 2006 г. N 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»<sup>2</sup>.

Наименование нового субъекта Российской Федерации - город федерального значения Севастополь - дано в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>3</sup>.

Таким образом, в настоящее время в составе Российской Федерации насчитывается 9 краев, 46 областей и 3 города федерального значения - Москва и Санкт-Петербург, Севастополь.

Они являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации, которым, в соответствии с Конституцией РФ (ст. 65), придан статус субъектов. Статус этих субъектов определяется Конституцией РФ (ч. 2 ст. 66), Федеральным договором от 31 марта 1992 г. и уставами субъектов. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения представляет собой совокупность прав и

---

<sup>1</sup>Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. N 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. N 30. Ст. 3745.

<sup>2</sup>Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. N 6-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. N 1. Ст. 1.

<sup>3</sup>О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ// Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 12. Ст. 1201.

обязанностей субъектов, которые выражаются в следующем: 1) они вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты. Устав закрепляет конституционно-правовой статус субъекта и регламентирует организацию государственной власти; 2) образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Они дают им наименования, устанавливают порядок выборов и формирования, устанавливают количество депутатов и т. д. К судебным органам субъектов федерации отнесены уставные суды и мировые судьи; 3) имеют собственную территорию, которая является неотъемлемой частью территории Российской Федерации (ст. 67 Конституции РФ). В отношении своей территории субъекты федерации обладают территориальным верховенством, согласно Конституции РФ границы между субъектами федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия (ч. 3 ст. 67); 4) имеют свою символику – герб и флаг, административный центр. Многие субъекты устанавливают свои награды – почетные грамоты, почетные звания; 5) являются участниками международных и внешнеэкономических связей; 6) имеют право на решение вопроса о наименовании субъекта; 7) имеют свою собственность. Так же, как и республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения имеют вопросы совместного ведения с федеральными органами государственной власти.

Определенными особенностями характеризуется конституционно-правовой статус города Москвы как субъекта федерации. Согласно ст. 70 Конституции РФ столицей России является город Москва, статус которой устанавливается федеральным законом. В настоящее время действует Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>1</sup>. Закон определяет задачи и функции Москвы как столицы России, компетенцию органов государственной власти города Москвы, вытекающую из этих специфических задач и функций. Отдельно закон определяет особенности бюджетного финансирования столицы, необходимого для полной компенсации материальных и финансовых затрат на осуществление столичных функций.

## **§5. Конституционно-правовой статус автономной области, автономного округа**

В составе Российской Федерации в качестве субъектов находятся: Еврейская автономная область и 4 автономных округа (ст. 65 Конституции РФ). А именно: Еврейская автономная область; Ненецкий автономный округ,

---

<sup>1</sup>О статусе столицы Российской Федерации: Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (с изменениями от 03.07.2018) //Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 19. Ст. 683.

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

В связи с образованием новых субъектов Российской Федерации в результате объединения автономных округов с краями и областями, сегодня Коми-Пермяцкий автономный округ (с 1 декабря 2005 г.), Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Эвенкийский автономный округ (с 1 января 2007 г.) и Корякский автономный округ (с 1 июля 2007 г.) перестали быть субъектами федерации и входят в состав соответствующих краев как национально-административные территории края.

Еврейская автономная область является одной из форм национальной государственности народов России – национально-государственным образованием.

Автономный округ – национально-государственное образование, отличающееся особым национальным составом и бытом населения. Автономный округ является формой национальной государственности малых народностей и этнических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. До 1990 г. автономные округа находились в составе края или области. Законом от 15 декабря 1990 г. автономным округам было предоставлено право самостоятельно решать вопрос, оставаться ли им в составе края, области или непосредственно входить в состав Российской Федерации. Этим правом воспользовался Чукотский автономный округ, который, в соответствии с Законом РФ от 17 июня 1992 г., непосредственно входит в состав Российской Федерации.

Конституция РФ в настоящее время такой возможности не предусматривает и закрепляет (ч. 4 ст. 66) положение, в соответствии с которым отношения автономных округов, находящихся в составе края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Конституционно-правовой статус автономной области и автономного округа определяется Конституцией РФ, Федеративным договором от 31 марта 1992 г., уставами субъектов и иными федеральными нормативными правовыми актами. Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 66) по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. На сегодняшний день ни одного подобного закона не принято. Автономная область, автономный округ как равноправные субъекты федерации обладают статусом, который включает основные элементы: 1) они имеют право принимать свои уставы, законы, иные нормативные правовые акты. В уставе закрепляются вопросы их компетенции; 2) имеют свой административный центр; 3) образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Они самостоятельно дают им название, определяют порядок выборов, количество депутатов. К судебным органам относятся уставные суды и

мировые судьи; 4) являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений; 5) имеют совместные вопросы ведения с федеральными органами государственной власти; 6) имеют свою символику – герб и флаг. Некоторые из них имеют свои награды – почетные грамоты, почетные звания.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Россия – федерация договорная или конституционная?
2. Федерация – форма объединения или разъединения государств?
3. Можно ли говорить о суверенитете субъектов федерации?
4. Означает ли право народа на самоопределение право на одностороннее государственное обособление в форме создания нового государства?
5. Могут ли в России появиться новые субъекты федерации?
6. Каким образом можно решить вопрос об изменении статуса субъекта федерации?

## **Глава 2. РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ РФ И СУБЪЕКТОВ РФ**

### **План**

- §1. Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ
- §2. Конституционно-правовые основы разрешения коллизий по вопросам компетенции РФ и субъектов РФ

### **§1. Разграничение компетенции РФ и субъектов РФ**

Когда идет речь о разграничении властных полномочий между федеральным центром и составными частями государства, употребляются термины «разграничение предметов ведения» и «разграничение полномочий (компетенции)». Иногда эти понятия употребляются как тождественные, что является не вполне точным. Под *предметами ведения* (Российской Федерации, ее субъектов, совместного ведения, муниципальных образований) понимаются сферы общественных отношений, по которым соответствующие органы государственной власти (органы местного самоуправления) осуществляют правовое регулирование, а под *полномочиями* – права и обязанности соответствующего органа публичной власти, которыми он наделен для реализации задач и функций по предметам соответствующего ведения. *Компетенция* же – это совокупность всех властных полномочий органа государственной власти (органа местного самоуправления) по соответствующему предмету ведения. Полномочия, как

и компетенция, – это свойство, присущее только государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу.

Основополагающие принципы разграничения властных полномочий между федеральным центром и субъектами РФ закреплены в Конституции РФ, а детализация содержится в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Разграничение предметов ведения и властных полномочий возможно *двумя основными способами*: нормативным (конституционным, уставным, законодательным) и договорным. При этом договорный способ разграничения не противопоставляется конституционному, он не является «неконституционным» и должен применяться только в рамках действующей Конституции РФ. Различие между данными способами заключается лишь в том, что при нормативном способе властные полномочия закрепляются за соответствующим субъектом непосредственно в нормативном акте (Конституции РФ, конституции (устава) субъекта РФ, федеральном или региональном законе), а при договорном – в договоре (соглашении). Возможно применение какого-либо одного из указанных способов, а также их сочетания.

Конституция РФ, исходя из наиболее распространенного в практике федеративных государств *принципа трех сфер полномочий*, закрепляет:

- 1) предметы исключительного ведения Российской Федерации;
- 2) предметы совместного ведения (сфера так называемой совпадающей, конкурирующей компетенции);
- 3) предметы собственного ведения субъектов РФ.

Перечень *предметов ведения Российской Федерации* определен в ст. 71 Конституции РФ как закрытый и, следовательно, не подлежит расширительному толкованию. Базовый критерий отнесения перечня вопросов к ведению Российской Федерации (как и в большинстве федеративных государств) – закрепление за ней прав, в совокупности обеспечивающих реализацию государственного суверенитета, единства прав и свобод человека и гражданина и единую государственную политику. Перечень *предметов совместного ведения*, так же как и перечень предметов ведения Российской Федерации, является по Конституции РФ закрытым (ст. 72). Перечень предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения, как правило, воспроизводится в конституциях и уставах субъектов РФ. *Предметы ведения субъектов РФ* в федеральной Конституции четко не определяются, Конституция РФ закрепляет лишь отдельные сферы правового регулирования субъектов РФ: установление системы органов государственной власти (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77), принятие конституций, уставов (ч. 1, 2 ст. 66), установление государственных языков республик (ч. 2 ст. 68) и др. Поэтому по остаточному принципу сюда относятся все те вопросы, которые не вошли в первые две сферы (ст. 73 Конституции РФ), а

это значит, что сфера правового регулирования субъектов РФ достаточно широка.

*Договорный способ* разграничения властных полномочий по вертикали в федеративном государстве следует рассматривать как вспомогательный, так как во всех основных сферах общественных отношений предметы ведения и полномочия должны быть разграничены нормативно.

Действующее законодательство изменило и порядок реализации договорного способа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». во-первых, закрепляет *предметный ограничитель*, т. е. предмет договора могут составлять лишь конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, обусловленные исключительно экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в какой этими особенностями определено иное, чем это установлено в федеральных законах, разграничение полномочий (предметом соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти может быть только делегирование части имеющихся полномочий). Во-вторых, Законом закрепляется *временной ограничитель*, т.е. договор (соглашение) не может быть бессрочным, предельный срок действия договора составляет десять лет с возможностью досрочного расторжения (прекращения действия) как по соглашению сторон, так и по решению суда. В-третьих, Закон закрепляет концепцию *несамоисполняющегося договора* во внутрифедеративных отношениях, что предопределяет усложнение *процедуры заключения и вступления в силу договоров и соглашений* – договоры подлежат предварительному (до подписания договора Президентом РФ и главой региона) одобрению в законодательном органе субъекта РФ и утверждению подписанного договора федеральным законом.

## **§2. Конституционно-правовые основы разрешения коллизий по вопросам компетенции РФ и субъектов РФ**

Конституция РФ закрепляет и *иерархию нормативных актов Российской Федерации и субъектов РФ*: по предметам совместного ведения верховенство имеет федеральный закон, а по предметам ведения субъектов РФ приоритет перед федеральными законами имеют нормативно-правовые акты субъектов РФ (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции РФ). Приоритет федеральных актов в сфере исключительного ведения РФ очевиден, поскольку в этой сфере региональные акты, по общему правилу, издаваться не должны (ч. 1 ст. 76). Следует иметь в виду, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут приниматься не только федеральные законы (такой вывод может возникнуть исходя из буквального

толкования ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), но и федеральные нормативно-правовые акты подзаконного характера (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты).

Правовую позицию по данному вопросу высказал Конституционный Суд РФ в Постановлениях от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» и от 27.01.1999 № 1-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации».

*Соотношение федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения* в ст. 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ определено следующим образом: в данных сферах общественных отношений могут приниматься как федеральные законы и иные федеральные правовые акты, так и законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ. Однако последние должны приниматься в соответствии с федеральными законами, в случае же противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ действует федеральный закон.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Каким образом Конституция РФ закрепляет предметы ведения РФ, предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, предметы ведения субъектов РФ?
2. Как действующее законодательство определяет разрешение коллизий по вопросам компетенции РФ и субъектов РФ?

## **Раздел VI. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **Глава 1 Избирательное право и избирательная система, избирательный процесс**

#### **План**

- §1. Избирательное право: понятие, виды, принципы
- §2. Избирательная система: понятие и виды
- §3. Избирательный процесс

#### **§1. Избирательное право: понятие, виды, принципы**

Источниками избирательного права в России являются: Конституция РФ (ст. 32); Федеральные законы: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ «О выборах Президента РФ»<sup>2</sup>, Федеральный закон от 22 февраля 2014 N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Выборы в представительные органы власти субъектов Федерации проводятся в соответствии с Конституциями, Уставами, законодательством, которые принимают органы государственной власти соответствующих субъектов на основе федеральных законов.

Термин «избирательное право» употребляется в двух значениях: объективном и субъективном. *Объективно* избирательное право – это вся совокупность норм и правил, регулирующих избирательный процесс от начала и до конца, и в этом смысле оно образует обширный институт конституционного права раздел конституционного права

В *субъективном* смысле избирательное право – это право конкретного лица участвовать в выборах.

Различают активное и пассивное избирательное право. *Активное* – это право избирать, голосовать за какую-либо кандидатуру или против всех предложенных кандидатов. *Пассивное* избирательное право – это право быть избранным. Лицо может иметь активное избирательное право, но не обладать пассивным. Так, гражданин России, достигший 18 лет, вправе участвовать в выборах президента РФ, но быть избранным не может: для этого нужно достичь 35-летнего возраста. Обратное соотношение активного и пассивного избирательного права не встречается: если гражданин обладает пассивным избирательным правом, то он имеет и активное.

*Под принципами избирательного права* понимаются обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными. Эти принципы сформулированы в международно-правовых актах, Конституции и законах Российской Федерации. В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплены следующие принципы избирательного права: всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании (ч.1 ст.3).

---

<sup>1</sup>Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 (в ред. от 01.04.2022 г.)// Собрание законодательства РФ. 2002. N 24. Ст. 2253.

<sup>2</sup> О выборах Президента РФ: федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ (с изменениями от 01.04.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. N 2. Ст. 171.

<sup>3</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 N 20-ФЗ (ред. от 01.04.2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 8. Ст. 740.

**Всеобщим** признается такое избирательное право, при котором все взрослые граждане мужского и женского пола имеют право принимать участие в выборах. Специальные условия, которые ограничивают это право, называются цензами. Российскому избирательному праву известны два вида цензов: возрастной ценз и ценз оседлости (проживание на соответствующей территории в течение определенного срока).

В Российской Федерации активное избирательное право предоставляется федеральными законами гражданам, достигшим 18 лет. Предоставление гражданам активного избирательного права не означает принуждения их к участию в выборах (обязательный вотум). Гражданин свободен в решении вопроса об участии или неучастии в выборах, чем достигается добровольность участия граждан в выборах. В отличие от многих зарубежных государств (Австралия, Бельгия, Греция и др.) в России обязательный вотум не предусмотрен. Что же касается пассивного избирательного права, то оно основывается на дополнительных условиях, установленных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Так, Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Пассивное избирательное право ограничивается и рядом других федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Так, депутатами законодательных органов не могут быть судьи, прокуроры, должностные лица органов исполнительной власти.

Избирательные права граждан законодательно защищены от любой дискриминации. Установлено, что гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В соответствии со ст.4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ не имеют права избирать, быть избранными, осуществлять другие избирательные действия, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

а.1) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

а.2) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, - до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, если на таких лиц не распространяется действие подпунктов "а.1" и "а.2" настоящего пункта;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

г) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 настоящего Федерального закона, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом "ж" пункта 7 и подпунктом "ж" пункта 8 статьи 76 настоящего Федерального закона, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы.

Если срок действия ограничений пассивного избирательного права, предусмотренных подпунктами "а.1" и "а.2" пункта 3.2 настоящей статьи, истекает в период избирательной кампании до дня голосования на выборах, гражданин, пассивное избирательное право которого было ограничено, вправе в установленном законом порядке быть выдвинутым кандидатом на этих выборах.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие ограничений пассивного избирательного права, предусмотренных подпунктами "а", "а.1" и "а.2" пункта 3.2 настоящей статьи, прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение

которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничения пассивного избирательного права, предусмотренные подпунктами "а.1" и "а.2" пункта 3.2 настоящей статьи, действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

**Равное избирательное право** трактуется в Федеральном законе как участие граждан в выборах «на равных основаниях». Эта скупая формула означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям закона и не отстраненные от участия в голосовании по законным основаниям, имеют равные права и обязанности как избиратели.

Если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос (ст.5).

Принцип равенства имеет значение, как для активного, так и для пассивного избирательного права. Граждане должны находиться в равном положении при их регистрации как избирателей, при выдвижении кандидатов в депутаты, предоставлении гарантий в ходе предвыборной агитации, при определении результатов голосования и т. д., т.е. на всех стадиях избирательного процесса. Ни одному избирателю нельзя предоставить большего числа голосов, чем другим (это правило известно в конституционном праве как «один человек – один голос») Все голоса должны иметь «равный вес», т.е. одинаково влиять на результат выборов.

**Прямое избирательное право** означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно (ст.6). Прямые выборы позволяют гражданам без каких-либо посредников вручать свой мандат тем лицам, которых они знают и которым они данный пост доверяют. Этим прямые выборы отличаются от косвенных или многостепенных, когда избиратели путем выборов образуют некую коллегию выборщиков, которые в свою очередь избирают какого-либо депутата или должностное лицо.

**Тайное голосование** – обязательный атрибут демократической системы выборов, абсолютная привилегия избирателей. Голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина (ст.7). Избиратель проявляет свою волю без всякого контроля за ним, давления или запугивания, а также с сохранением своего гарантированного права никому и никогда не сообщать о своем выборе того или иного кандидата. Избирательные бюллетени не подлежат нумерации, и никто не вправе пытаться идентифицировать использованный бюллетень, т.е. установить личность избирателя.

## §2. Избирательная система: понятие и виды

Понятие **избирательной системы** складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования. Термин «*избирательная система*» имеет и усеченный смысл: когда он употребляется применительно к порядку определения результатов голосования. В этом узком смысле различаются пропорциональная, мажоритарная и смешанная избирательные системы.

*Мажоритарная избирательная система.*

Суть мажоритарной (от фр. большинство) избирательной системы заключается в разделении территории, на которой проводятся выборы, на избирательные округа, в которых избиратели голосуют персонально за тех или иных кандидатов. Для избрания кандидату (кандидатам, если выборы проводятся по многомандатным избирательным округам) необходимо набрать большинство голосов избирателей, принявших участие в голосовании. С юридической точки зрения мажоритарную избирательную систему отличает универсальность применения, позволяющая использовать ее для выборов, как коллегиальных органов, так и отдельных должностных лиц. Правом выдвижения кандидатов при этой избирательной системе наделяются как граждане в порядке самовыдвижения, так и политические партии (избирательные объединения). При образовании вакантных мандатов, обусловленном в числе прочего досрочным прекращением полномочий депутатов (выборных должностных лиц), обязательным является проведение новых (дополнительных, досрочных или повторных) выборов.

Выделяются мажоритарные системы относительного, абсолютного и квалифицированного большинства.

Система относительного большинства исходит из того, что для избрания требуется набрать наибольшее число голосов избирателей по отношению к другим кандидатам. Она может применяться на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований, а также на выборах глав муниципальных образований.

При системе абсолютного большинства для избрания кандидата необходимо, чтобы он набрал более половины голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни одному из кандидатов не удастся набрать такое количество голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатам, за которых в первом туре выборов было подано наибольшее число голосов избирателей. Для победы во втором туре при использовании такой системы достаточно набрать относительное большинство голосов. Система абсолютного большинства применяется на

выборах Президента РФ, а также, если это предусмотрено законом субъекта Федерации, на выборах глав муниципальных образований.

Система квалифицированного большинства встречается достаточно редко. Она основывается на том, что для победы на выборах необходимо не просто набрать то или иное большинство голосов, а большинство, зафиксированное в законе (не менее  $1/3$ ,  $2/3$ ,  $3/4$ ), от числа проголосовавших избирателей. В настоящее время она практически не применяется, хотя прежде случаи ее использования имели место в некоторых субъектах Федерации. Так, ныне отмененный Закон Приморского края от 28 сентября 1999 г. «О выборах губернатора Приморского края» предусматривал, что избранным по результатам голосования признается кандидат, набравший наибольшее количество голосов при условии, что оно составляет не менее 35% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

#### *Пропорциональная избирательная система.*

Для пропорциональной избирательной системы характерны следующие черты. Ее применение ограничено выборами депутатов законодательных (представительных) органов; она не применяется на выборах должностных лиц. Правом выдвижения кандидатов обладают исключительно политические партии (избирательные объединения). Избиратели при такой системе голосуют не персонально за кандидатов, а за выдвинутые избирательными объединениями списки кандидатов (партийные списки), а к распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, преодолевшие заградительный барьер, т. е. набравшие установленное в законе минимально необходимое число голосов. Образовавшиеся вакансии замещаются следующими в порядке очередности кандидатами из списков кандидатов (партийных списков), допущенных к распределению мандатов, вследствие чего проведение дополнительных выборов не предусматривается.

Российскому законодательству известны две разновидности пропорциональной избирательной системы, обусловленные использованием закрытых (жестких) или открытых (мягких) списков кандидатов. При голосовании по закрытым спискам избиратель вправе отдать свой голос только за тот или иной список кандидатов в целом. Открытые списки позволяют избирателю проголосовать не только за определенный список кандидатов, но и за одного или нескольких кандидатов внутри этого списка. В нашей стране явное предпочтение отдается закрытым спискам. Голосование по открытым спискам предусмотрено только в нескольких субъектах Федерации (Республика Калмыкия, Тверская область, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Пропорциональная избирательная система в чистом виде встречается редко (Дагестан, Ингушетия, Амурская область, Свердловская область, г. Санкт-Петербург). Что касается муниципальных выборов, то для них пропорциональная избирательная система в целом нехарактерна.

#### *Смешанная избирательная система.*

Смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система является комбинацией мажоритарной и пропорциональной систем с законодательно установленным числом депутатских мандатов, распределяемых по каждой из них. Ее применение позволяет соединить достоинства и сгладить недостатки мажоритарной и пропорциональной систем. При этом политические партии (избирательные объединения) получают возможность выдвигать в качестве кандидатов одних и тех же лиц как в составе партийного списка, так и по одномандатным (многомандатным) избирательным округам. Закон лишь требует, чтобы в случае одновременного выдвижения по одномандатному (многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов информация об этом обязательно указывалась в бюллетене, изготавливаемом для голосования по соответствующему одномандатному (многомандатному) округу

Смешанная система используется в настоящее время на выборах депутатов Государственной Думы РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти практически всех субъектов Федерации. Обусловлено это тем, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 35) требует, чтобы не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации либо в одной из его палат подлежало распределению между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

### **§3. Избирательный процесс**

Избирательный процесс – это процесс организации и проведения выборов. Стадии избирательного процесса делятся на основные и дополнительные.

К основным стадиям избирательного процесса относятся:

- назначение выборов – принятие уполномоченным на то органом или должностным лицом решения о назначении даты выборов;
- образование инфраструктуры выборов, т.е. составление списков избирателей, образование избирательных округов, избирательных участков, формирование избирательных комиссий, действующих на непостоянной основе;
- выдвижение кандидатов;
- предвыборная агитация (агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования);
- регистрация кандидатов;
- голосование;
- подсчет голосов, определение результатов выборов;

- опубликование результатов выборов или итогов голосования.

К дополнительным стадиям избирательного процесса относятся:

- повторное голосование;

- дополнительные выборы (выборы, проводимые в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу).

### **Вопросы для самопроверки**

1. Что собой представляет избирательная система? Каковы виды избирательной системы?
2. Назовите и охарактеризуйте основные принципы избирательной системы.
3. Перечислите виды избирательных систем. В чем их отличие?
4. Каковы основные и дополнительные стадии избирательного процесса?

## **Глава 2. РЕФЕРЕНДУМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **План**

§1. Понятие и виды референдума

§2. Особенности проведения референдума в РФ

### **§1. Понятие и виды референдума**

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

В зависимости от уровня и выносимых на голосование вопросов референдум подразделяется на *федеральный* (референдум Российской Федерации), *региональный* (референдум субъекта РФ) и *местный* (референдум, проводимый на территории муниципального образования).

Порядок проведения федерального референдума определяется Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>1</sup>, региональных и местных референдумов – в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в региональном законодательстве и

---

<sup>1</sup>О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ (с изменениями от 30.12.2021 г.) //Собрание законодательства РФ. 2004. N 27. Ст. 2710.

нормативных правовых актах органов местного самоуправления, которые должны базироваться на основополагающих федеральных нормах.

На общероссийский референдум могут выноситься:

1. Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации. Порядок принятия Конституционным Собранием такого решения, а также порядок вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом, принимаемым в соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации.

2. Проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации. Вынесение на референдум указанных проекта нормативного акта или вопроса, назначение, подготовка и проведение референдума осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом с учетом особенностей, предусмотренных соответствующим международным договором Российской Федерации.

3. Вопросы государственного значения, не указанные в частях 1 и 2 настоящей статьи, выносятся на референдум исключительно в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным конституционным законом.

4. Вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации, а также к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В то же время закон предусматривает *вопросы, которые не могут быть вынесены на референдум:*

1) об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного Конституцией Российской Федерации;

2) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;

3) об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

4) о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;

5) об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором Российской Федерации, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором Российской Федерации, а также о создании таких

органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

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

7) отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (ст. 6).

В любом случае вопросы, выносимые на референдум РФ, не должны противоречить конституции РФ, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум РФ не может инициироваться, назначаться и проводиться:

1. В условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

2. В случае введения в отдельных местностях Российской Федерации военного или чрезвычайного положения при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом. Референдум, инициатива проведения которого была выдвинута в установленном настоящим Федеральным конституционным законом порядке, назначается, а референдум, проведение которого было отложено, проводится по истечении трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

3. В последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа.

4. В период между официальным опубликованием решения о назначении референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов не может быть выдвинута инициатива проведения референдума в порядке, предусмотренном статьей 15 настоящего Федерального конституционного закона (ст.7).

Проведение повторного референдума, то есть референдума по вопросу (вопросам), имеющему (имеющим) по смыслу или содержанию ту же формулировку, что и вопрос (вопросы), голосование по которому (которым) проведено на состоявшемся референдуме, не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов.

Перечень обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума, является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в настоящий Федеральный конституционный закон.

## §2. Особенности проведения референдума в РФ

Процесс подготовки и проведения референдума Российской Федерации (референдумный процесс) включает несколько стадий: 1) выдвижение инициативы проведения референдума и сбор подписей в ее поддержку; 2) назначение референдума; 3) образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума; 4) проведение агитации; 5) голосование и определение результатов референдума; 6) вступление в силу решения, принятого на референдуме.

Инициатива проведения референдума РФ 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 РФ;

3) федеральным органам государственной власти в случаях, предусмотренных международным договором РФ и ФКЗ.

Инициатива проведения референдума гражданами включает три этапа: 1) легализацию инициативной группы референдума; 2) сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума; 3) решение ЦИК РФ по инициативе граждан.

Подробно рассмотрим процедуру проведения референдума по *инициативе Конституционного Собрания РФ*.

Конституционное собрание РФ, разработав проект новой Конституции РФ, вправе вынести его на всенародное голосование. Порядок такой инициативы должен определяться особым федеральным конституционным законом, который в настоящее время не принят. Инициатива проведения референдума федеральным органом власти. Если в соответствии с международным договором РФ проект нормативного акта или вопрос государственного значения подлежит вынесению на референдум РФ, такой референдум назначается по инициативе федерального органа (федеральных органов) государственной власти, к компетенции которого (которых) международным договором РФ отнесено рассмотрение проекта нормативного акта или вопроса государственного значения. Указанная инициатива оформляется решением соответствующего федерального органа (соответствующих федеральных органов) государственной власти. Назначение референдума РФ - исключительная прерогатива Президента РФ, который назначает его своим указом. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент РФ направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему

решение и направляет его Президенту. Решение суда подлежит незамедлительному опубликованию. Если Конституционный Суд признал инициативу проведения референдума соответствующей Конституции РФ, Президент не позднее чем через 15 дней со дня поступления решения Конституционного Суда назначает референдум. В случае если указанная инициатива признана не соответствующей Конституции РФ, процедуры по ее реализации прекращаются с момента вступления в силу решения Конституционного Суда. При назначении референдума Президент определяет день голосования, которым может быть только воскресенье, в период от 60 до 100 дней со дня официального опубликования решения о назначении референдума. Таким образом, Президент РФ обладает исключительным правом на назначение референдума РФ, однако он не может назначить референдум по собственному усмотрению. Президент также не вправе отказать в назначении референдума, если соблюдена предусмотренная законом процедура инициирования референдума и выносимый на референдум вопрос (законопроект) отвечает законодательным требованиям. Образование участков, формирование комиссий референдума, составление списков участников референдума. Подготовку и проведение референдума РФ осуществляют: 1) Центральная избирательная комиссия РФ, действующая в качестве Центральной комиссии референдума РФ; 2) избирательные комиссии субъектов РФ, действующие в качестве комиссий субъектов Российской Федерации по проведению референдума РФ; 3) территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований, действующие в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, в качестве территориальных избирательных комиссий (далее - территориальные комиссии), а также специальные территориальные комиссии референдума, формируемые ЦИК РФ, ИК субъектов РФ в случаях, предусмотренных законом; 4) участковые комиссии по проведению референдума России. Проведение агитации. После принятия решения о назначении референдума РФ граждане РФ, а также общественные объединения вправе в любых допустимых формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию: - за или против проведения референдума РФ; - за или против участия в референдуме; - за или против законопроекта или иного вопроса, выносимого на референдум. Проведение агитации по вопросам референдума начинается со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Голосование и определение результатов референдума. Решения комиссий по проведению референдума Российской Федерации публикуются в печати и передаются другим средствам массовой информации. Голосование на референдуме проводится в установленный день с 8 до 20 часов по местному времени в помещениях участковых комиссий.

Каждый гражданин голосует лично. ЦИК РФ признает референдум состоявшимся, если в голосовании приняли участие более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума. Число участников референдума, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. ЦИК РФ признает результаты референдума недействительными, если итоги голосования признаны недействительными на части участков референдума, на которых списки участников референдума на момент окончания голосования в совокупности включают в себя не менее чем 25% от общего числа участников референдума, включенных в списки участников референдума на момент окончания голосования.

*Вступление в силу решения, принятого на референдуме.*

Решение по вопросу, выносимому на референдум, считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. При этом референдум считается состоявшимся в случае участия в нем более половины граждан, обладающих правом на участие в референдуме.

Решение, принятое на референдуме РФ, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на всей территории Российской Федерации и может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом референдуме РФ. Если для реализации решения, принятого на референдуме РФ, требуется издание дополнительного правового акта, федеральный орган государственной власти, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме РФ, определить срок подготовки такого правового акта, который не должен превышать три месяца со дня принятия решения на референдуме.

Процедурные вопросы, регламентирующие порядок проведения референдума (право на участие в референдуме, система и статус избирательных комиссий, организация голосования и пр.) во многом совпадают с соответствующими нормами, регламентирующими избирательное право и избирательный процесс.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Дайте понятие референдума. Какие вопросы могут быть вынесены на референдум, а какие нет?
2. Каковы особенности проведения референдума в РФ?

## Раздел VII. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Глава 1. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### План

- §1. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти
- §2. Порядок избрания и прекращение полномочий Президента РФ
- §3. Полномочия Президента РФ
- §4. Акты Президента РФ

#### **§1. Положение Президента РФ в системе органов государственной власти**

Институт президента (от лат. praesidens – «сидящий впереди») учрежден более чем в 150 государствах. В России этот пост впервые был учрежден в 1991 г.: приняты соответствующие законы и внесены изменения в Конституцию 1978 г. Однако с принятием Конституции РФ 1993 г. статус Президента РФ во многом принципиально изменился.

Действующая Конституция РФ, определяя Президента в качестве главы государства (ч. 1 ст. 80), не содержит однозначного ответа на вопрос, к какой из традиционных ветвей государственной власти относится Президент РФ. Срок полномочий Президента РФ составляет в настоящее время – 6 лет. Одно и то же лицо не может занимать пост Президента более 2 сроков.

Согласно Конституции РФ Президент РФ как институт государственной власти стоит особняком и не относится ни к одной из трех ветвей власти. Он стоит выше них, контролирует их деятельность и вообще наделен обширными полномочиями. Собственно говоря, это отдельный орган власти. Однако, несмотря на очень сильную президентскую власть в России, нашу страну принято относить не к президентским, а полупрезидентским республикам. При этом конституционная модель президентской республики в РФ и принципы взаимодействия властей выглядят таким образом, что путем "сдержек и противовесов" обеспечивается воспрепятствование превращению института Президента в режим личной власти, неподконтрольной народу или способной игнорировать иные ветви государственной власти России. Проблема заключается в том, чтобы наполнить эту модель реальным социальным содержанием и юридически и фактически гарантировать общество от авторитаризма. Необходимые для этого правовые условия в действующей Конституции имеются. Как бы ни были широки полномочия Президента, они небеспредельны. Эти полномочия сопрягаются с полномочиями других федеральных органов государственной власти, а отношения Президента и органов законодательной и

исполнительной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ характеризуются не только правами, но и взаимной ответственностью.

## **§2. Порядок избрания и прекращение полномочий Президента РФ**

Президент РФ избирается на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Отправные положения, касающиеся выборов Президента, содержатся в ст. 81 Конституции РФ, а их детализация – в Федеральном законе от 10 января 2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Назначает выборы Президента РФ Совет Федерации. Если он эту обязанность не выполняет, то выборы назначает Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК). Днем голосования по общему правилу является второе воскресенье месяца, в котором проводились предыдущие выборы Президента РФ четыре года назад и в котором Президент РФ был избран (а в случае досрочных выборов – последнее воскресенье перед днем, когда истекают три месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президентом РФ).

*Кандидат в Президенты РФ должен отвечать следующим требованиям:*

- иметь гражданство РФ (приобретенное по любому основанию);
- быть не моложе 35 лет (предельный возраст законодательство не устанавливает);
- постоянно проживать в Российской Федерации не менее десяти лет (нет указания на необходимость непрерывного проживания в течение этого срока).

Президентом РФ, помимо общих ограничений избирательных прав, не может быть избран гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступил в силу приговор суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока и этот срок ко дню голосования не истек, а также на досрочных выборах – гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента РФ и прекративший исполнение полномочий досрочно вследствие добровольной отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие полномочия или отрешения от должности. Других ограничений пассивного избирательного права (по образованию, знанию языка, вероисповеданию, полу, национальности, наличию судимости, уголовному наказанию, не связанному с лишением свободы, и т. д.) законодательство не устанавливает.

*Выдвижение кандидатов возможно:*

- политическими партиями, при этом партия может выдвинуть только одного кандидата, Политическая партия не вправе выдвигать кандидатом

---

<sup>1</sup> О выборах Президента РФ: федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ (с изменениями от 31.04. 2021 г.)// Собрание законодательства РФ. 2003. N 2. Ст. 171.

гражданина Российской Федерации, являющегося членом иной политической партии;

- в порядке самовыдвижения, т.е. самим гражданином, обладающим пассивным избирательным правом при условии поддержки его самовыдвижения группой избирателей численностью не менее 500 человек.

*Регистрацию кандидатов* осуществляет ЦИК после проверки собранных в поддержку кандидата не менее чем 2 млн. подписей избирателей.

Выборы Президента РФ осуществляются по единому (общероссийскому) одномандатному избирательному округу, результаты выборов определяет ЦИК. Для *определения результатов выборов* применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства: избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей (50 % плюс один голос), принявших участие в голосовании.

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 Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование на выборах Президента Российской Федерации по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование по зарегистрированному кандидату назначается при наличии письменного заявления зарегистрированного кандидата о согласии на проведение по его кандидатуре повторного голосования.

Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах

По итогам повторного голосования избранным на должность Президента Российской Федерации 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.

Повторное голосование может проводиться по одной кандидатуре в случае, если после выбытия зарегистрированных кандидатов останется только один зарегистрированный кандидат. При этом зарегистрированный кандидат считается избранным на должность Президента Российской Федерации, если он получил не менее 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Повторные выборы Президента Российской Федерации (ст. 78 Федерального закона от 10 января 2003 № 19-ФЗ).

Если выборы Президента Российской Федерации признаны несостоявшимися или недействительными, либо если на день проведения повторного голосования оба зарегистрированных кандидата, по которым назначено повторное голосование, сняли свои кандидатуры или выбыли по

иным обстоятельствам, либо если при повторном голосовании ни один зарегистрированный кандидат не был избран на должность Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначает повторные выборы Президента Российской Федерации. Сообщение о проведении повторных выборов Президента Российской Федерации публикуется в средствах массовой информации не позднее чем через три дня после принятия соответствующего решения.

Голосование на повторных выборах Президента Российской Федерации проводится не позднее чем через четыре месяца со дня голосования на первоначальных выборах либо не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными. При повторных выборах Президента Российской Федерации сроки осуществления избирательных действий по решению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

При проведении повторных выборов Президента Российской Федерации кандидатами не могут быть вновь выдвинуты те кандидаты, действия (бездействие) которых послужили (послужило) основанием для признания общих выборов или выборов при повторном голосовании недействительными.

Избранный Президент РФ вступает в должность на тридцатый день со дня официального опубликования ЦИК результатов выборов. При вступлении в должность в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда РФ (на практике круг присутствующих намного шире) Президент РФ приносит народу присягу, текст которой закреплен в ч. 1 ст. 82 Конституции РФ. Именно с момента принесения присяги приступает к исполнению полномочий избранный Президент РФ и прекращает их исполнение прежний Президент РФ.

Президент РФ прекращает свои полномочия с момента принесения присяги вновь избранным Президентом РФ. Однако Президент РФ может прекратить исполнение полномочий и досрочно. *Основаниями досрочного прекращения полномочий* являются:

- смерть;
- отставка, т. е. добровольный уход с поста, являющийся бесповоротным юридическим фактом;
- стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия; конкретизации этого основания (условий и процедуры определения стойкой неспособности) ни Конституция РФ, ни специальное законодательство не содержат;
- отрешение от должности.

Президент РФ обладает неприкосновенностью, однако при определенных обстоятельствах он может быть отрешен от должности, а после этого –

привлечен к ответственности (в том числе уголовной). Конституционно установленная (ст. 93) *процедура отрешения Президента РФ от должности* достаточно сложна. В основе досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом РФ здесь может лежать только государственная измена или совершение иного тяжкого преступления (следовательно, совершение других преступлений основанием для отрешения от должности не является). Инициировать процедуру отрешения Президента РФ от должности может группа депутатов Государственной Думы численностью не менее 1/3 установленного состава (не менее 150 депутатов). В случае поддержки предложения должным количеством депутатов Государственная Дума должна образовать специальную комиссию для установления обстоятельств совершения преступления, сбора доказательств и т. п. При наличии положительного заключения указанной комиссии Государственная Дума квалифицированным большинством (2/3 от установленного числа депутатов, т. е. 300) голосов должна выдвинуть обвинение Президенту РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Данное обвинение должно быть подтверждено заключениями Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

При наличии положительных заключений высших судебных инстанций решение об отрешении Президента РФ от должности должен принять Совет Федерации. Это решение может быть принято квалифицированным большинством в 2/3 голосов от общего числа установленной численности палаты (119 голосов), причем решение Советом Федерации должно быть принято в трехмесячный срок с момента выдвижения обвинения Государственной Думой. Если в этот срок решение не будет принято, то обвинение считается отклоненным. Таким образом, в процедуре отрешения от должности главы государства участвуют обе палаты парламента и две высшие судебные инстанции.

В Российской Федерации, как и во многих других государствах, избран подход, в соответствии с которым нет юридического понятия «бывший Президент» – после прекращения исполнения полномочий (в том числе и досрочно, за исключением отрешения от должности), глава государства приобретает специальный статус. В целях обеспечения преемственности власти, устойчивости конституционного строя, социального спокойствия в обществе, сохранения государственной тайны, которой обладает глава государства, социальной справедливости Федеральный закон от 12 февраля 2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» устанавливает ряд гарантий:

- правовых – иммунитет (хотя и не абсолютный), особый порядок привлечения к юридической ответственности, аппарат помощников и др.;

- социальных – государственная охрана, специальная связь, обязательное государственное страхование жизни и здоровья, сохранение права на медицинское обслуживание в прежнем порядке, социальные гарантии членам семьи в случае смерти Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, и т.п.;

- материальных – пожизненное денежное содержание, пожизненное пользование государственной дачей, оборудованное служебное помещение и т. п.

### **§3. Полномочия Президента РФ**

Место Президента РФ в системе государственной власти России (а по большому счету, его социальное назначение и политическая роль в жизни страны в целом) определяется возложенными на него Конституцией РФ (ст. 80) *функциями*:

- представительская функция: будучи главой суверенного государства, Президент без каких-либо дополнительных полномочий представляет Российскую Федерацию как в международных отношениях, так и внутри страны – в отношениях с субъектами РФ, муниципальными образованиями, различными институтами гражданского общества (политическими партиями и общественными объединениями, конфессиями, объединениями предпринимателей, науки, образования, культуры, спорта, молодежными, ветеранскими организациями, различными диаспорами и т. п.);

- функция гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации;

- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти различных ветвей и уровней;

- определение основных направлений внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Для реализации указанных функций Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы наделяют Президента РФ достаточно широкими *полномочиями*, которые могут быть объединены в несколько групп:

*1. Полномочия, связанные с формированием других государственных органов и назначением должностных лиц:*

- назначение с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; назначение по представлению Председателя Правительства РФ членов Правительства;

- принятие решения об отставке Правительства РФ;

- назначение судей федеральных судов (за исключением судей высших судебных инстанций – Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ);

- представление в Государственную Думу кандидатуры для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;

- представление в Совет Федерации кандидатур для назначения на должности судей высших судебных инстанций и Генерального прокурора РФ;

- внесение предложений (соответственно в Государственную Думу и в Совет Федерации) об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ и Генерального прокурора РФ;

- представление в Государственную Думу кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты РФ;

- назначение пяти членов Центральной избирательной комиссии РФ;

*2. Полномочия по взаимодействию с Федеральным Собранием, участию в законодательном (нормотворческом) процессе, обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти:*

- назначение выборов депутатов Государственной Думы;

- право роспуска Государственной Думы в предусмотренных Конституцией РФ случаях;

- назначение федерального (а в определенных ситуациях и регионального) референдума;

- обладание правом законодательной инициативы;

- промульгация (подписание и обнародование) федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов о поправках к Конституции РФ;

- обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (в современной российской практике имели место также специальные бюджетные послания Президента РФ к Федеральному Собранию);

осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации;

- право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

- использование согласительных процедур для преодоления разногласий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также между региональными органами государственной власти (включая обращение в суд для разрешения спора);

- отмена актов Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ и приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (до решения вопроса соответствующим судом).

*3. Полномочия в области внешней политики:*

- осуществление руководства внешней политикой Российской Федерации;

- издание актов о признании иностранных государств, установлении дипломатических отношений;
- ведение переговоров и подписание международных договоров РФ;
- подписание ратификационных грамот;
- принятие верительных и отзывных грамот дипломатических представителей, которые аккредитуются при главе государства;
- назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания).

#### *4. Полномочия в области обороны и безопасности:*

- утверждение военной доктрины;
- назначение и освобождение высшего командования Вооруженных Сил РФ;
- формирование Совета Безопасности РФ и руководство его деятельностью;
- выполнение полномочий Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ (постоянно: и в мирное, и в военное время);
- введение на всей территории РФ или в отдельных местностях специальных правовых режимов военного положения (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении») или чрезвычайного положения (в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30.05.2001 № 3-ФЗ «О чрезвычайном положении»). Указы Президента РФ о введении военного или чрезвычайного положения подлежат утверждению Советом Федерации;
- направление предложения Совету Федерации об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами территории России.

#### *5. Полномочия в сфере правового регулирования статуса личности:*

- решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища;
- учреждение государственных наград, награждение государственными наградами, дача согласия на получение государственных наград иностранных государств государственными служащими РФ, присвоение почетных званий, высших воинских и высших специальных званий;
- осуществление помилования (с 2002 г. порядок осуществления помилования изменен в соответствии с Указом Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации»)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 № 1500 (с изменениями 14.12.2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001 г. N 53 (Часть II). Ст. 5149.

## §4. Акты Президента РФ

Реализацию своих полномочий Президент РФ осуществляет посредством издания *актов* в двух формах: указ и распоряжение. Если указы Президента, как правило, являются нормативными правовыми актами (хотя они могут носить и индивидуальный характер, например, указы о предоставлении гражданства, о награждении государственными наградами, о назначении на должности и т.п.), то распоряжения – это акты организационного, индивидуального характера.

Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, они обладают большей юридической силой по отношению к актам Правительства РФ, ведомственным актам, актам региональных органов государственной власти (изданных по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов).

Определяя место правовых актов Президента РФ в системе источников национального права, следует подчеркнуть, что они (акты Президента) не должны противоречить *принятым*, имеющимся федеральным конституционным законам и федеральным законам; осуществляя регламентарную власть, Президент РФ может издавать свои акты *и в отсутствие закона* (который пока не принят, или не должен быть принят в принципе, исходя из концепции разделения власти).

### Вопросы для самопроверки

1. Какое место занимает Президент РФ в системе органов государственной власти?
2. Каков порядок выборов и вступления в должность Президента РФ?
3. Охарактеризуйте полномочия Президента РФ.
4. Какие виды актов принимает Президент РФ?
5. Перечислите основания прекращения полномочий Президента РФ.
6. Каким образом действующее законодательство регулирует процедуру отрешения от должности Президента РФ?

## Глава 2. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### План

- §1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации
- §2. Государственная Дума ФС РФ.
- §3. Совет Федерации ФС РФ.
- §4. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации

## **§1. Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации**

Федеральное Собрание РФ (парламент Российской Федерации) – согласно ст. 94 Конституции РФ, высший представительный и законодательный орган России.

Статус Федерального Собрания определен в главе 5 Конституции РФ. Функции и полномочия Федерального Собрания согласно ст. 95 Конституции РФ распределены между двумя палатами – Государственной Думой и Советом Федерации.

Федеральное Собрание является постоянно действующим органом (ст. 99 Конституции РФ).

Палаты ФС РФ заседают отдельно, но обе палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств (ст. 100 Конституции РФ).

## **§2. Государственная Дума ФС РФ**

Правовой статус Государственной Думы определен в пятой главе Конституции РФ.

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

Государственная Дума избирается сроком на пять лет.

Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

С 2014 года депутаты Государственной Думы избираются по смешанной избирательной системе. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 N 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup> в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Государственная Дума) избирается 450 депутатов.

225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), образуемым в соответствии со статьей 12 настоящего Федерального закона.

225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей,

---

<sup>1</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 N 20-ФЗ (ред. от 31.04. 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 8. Ст. 740.

поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы (далее - федеральные списки кандидатов).

Первая Государственная Дума избиралась вместе с Советом Федерации в день всенародного голосования по Конституции 12 декабря 1993 года сроком на 2 года (согласно переходным положениям принимаемой Конституции).

Выборы в Государственную Думу проводились в 1993, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 годы. Срок полномочий этих созывов Государственной Думы 4 года.

Из-за внесения поправок в Конституцию 2008 года следующие созывы депутатов избираются сроком на 5 лет.

Основанием роспуска Государственной Думы является трехкратное отклонение представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ (ч.4.ст.111) и повторное в течение трех месяцев выражение недоверия Правительству РФ (ч.3,4 ст.117 Конституции РФ).

Конституция Российской Федерации (статья 103) определяет следующие полномочия Госдумы и дает право выносить Постановления по ним:

а) утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;

а.1) утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в пункте "д.1" статьи 83 Конституции Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

г.1) заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. Уполномоченным по правам человека может быть гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации;

Федерации на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

ж) объявление амнистии;

з) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Государственная Дума принимает федеральные законы большинством голосов от общего числа депутатов, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

Роспуск Госдумы может произойти по Указу Президента России, если она трижды отклонила представленные им кандидатуры на должность Председателя Правительства или выразила недоверие Правительству повторно в течение трёх месяцев. Однако Дума не может быть распущена в первый год своей работы. В случаях роспуска Госдумы президент назначает дату выборов так, чтобы вновь избранная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента её роспуска.

Работа депутатов осуществляется в рамках комитетов и комиссий Госдумы. Комитеты являются основными органами палаты, участвующими в законотворческом процессе. Формируются, как правило, по принципу пропорционального представительства депутатских объединений.

Председатели комитетов, их первые заместители и заместители избираются большинством голосов от общего числа депутатов по представлению депутатских объединений.

К полномочиям комитетов относятся:

внесение предложения по формированию примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию и календаря рассмотрения вопросов Государственной Думой на очередной месяц; осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов и их подготовку к рассмотрению Государственной Думой;

подготовка проектов постановлений Государственной Думы;

подготовка заключений по законопроектам и проектам постановлений, поступившим на рассмотрение Государственной Думы;

подготовка в соответствии с решением палаты запросов в Конституционный Суд Российской Федерации;

в соответствии с решением Совета Государственной Думы, поручением Председателя Государственной Думы подготовка проектов постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд Российской Федерации;

организация проводимых Государственной Думой парламентских слушаний;

заклучения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета;

анализ практики применения законодательства.

Госдума образует комиссии в случаях и порядке, установленных законодательством. Комиссии образуются на срок, не превышающий срока полномочий Думы данного созыва.

### **§3. Совет Федерации ФС РФ**

Совет Федерации состоит из сенаторов Российской Федерации.

В Совет Федерации входят:

а) по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти - на срок полномочий соответствующего органа;

б) Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, - пожизненно. Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации;

в) не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Общее число сенаторов Российской Федерации определяется исходя из числа представителей от субъектов Российской Федерации, перечисленных в статье 65 Конституции Российской Федерации, и числа лиц, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации, указанных в пунктах "б" и "в" части 2 статьи 95 конституции РФ.

Сенатором Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Сенаторам Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Представителями Российской Федерации в Совете Федерации, осуществляющими полномочия сенаторов Российской Федерации

пожизненно, могут быть назначены граждане, имеющие выдающиеся заслуги перед страной в сфере государственной и общественной деятельности.

Представители Российской Федерации в Совете Федерации, за исключением представителей Российской Федерации, осуществляющих полномочия сенаторов Российской Федерации пожизненно, назначаются сроком на шесть лет.

Порядок формирования СФ ФС РФ определяется Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. N 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Кандидатуры для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, отвечающие требованиям, предусмотренным статьями 2 и 3 настоящего Федерального закона, вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, фракцией или группой депутатов численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов этого органа. Председатель, фракция, группа депутатов вправе внести на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не более одной кандидатуры для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации.

Рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации кандидатуры (кандидатур) для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с регламентом этого органа.

Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов этого органа и оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято в течение одного месяца со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации нового созыва, в том числе в случае досрочного прекращения полномочий этого органа предыдущего созыва.

---

<sup>1</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 439-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2020. N 52 (часть I). Ст. 8585.

В случае, если все депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации избраны по одномандатным избирательным округам, депутат этого органа, наделенный полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от этого органа, вправе совмещать осуществление полномочий сенатора Российской Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, в соответствии с пунктом 3 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, отвечающие требованиям, предусмотренным статьями 2 и 3 настоящего Федерального закона, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Список кандидатур и сведения о кандидатурах представляются кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствующую избирательную комиссию одновременно с документами, необходимыми для его регистрации в качестве кандидата на указанную должность.

В случае, если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти данного субъекта Российской Федерации три

кандидатуры, отвечающие требованиям, предусмотренным статьями 2 и 3 настоящего Федерального закона, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом одна и та же кандидатура для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может быть представлена разными кандидатами на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Список кандидатур и сведения о кандидатурах (фамилия, имя, отчество; дата рождения; наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства; основное место работы или службы, занимаемая должность либо в случае отсутствия основного места работы или службы - род занятий) представляются кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти данного субъекта Российской Федерации не позднее чем за 15 дней до дня голосования в указанном органе по его кандидатуре.

Решение о наделении полномочиями сенатора Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не позднее чем на следующий день после дня его вступления в должность. Данное решение оформляется соответствующим указом (постановлением).

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), избранного гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и назначения временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сенатор Российской Федерации - представитель от исполнительного органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации продолжает осуществлять свои полномочия до вступления в силу решения

вновь избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о наделении полномочиями нового сенатора Российской Федерации.

#### **§4. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации**

Статус сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации устанавливается Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. N 440-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Сенаторами Российской Федерации являются уполномоченные в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществлять в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее - Совет Федерации) законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом:

#### **Вопросы для самопроверки**

1. Дайте характеристику Федеральному Собранию, как парламенту РФ.
2. Охарактеризуйте порядок формирования, внутреннюю структуру, полномочия, акты палат Федерального Собрания РФ.
3. Назовите основания роспуска Государственной Думы РФ.
4. В чем состоит особенность статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ?

### **Глава 3. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **План**

- §1. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти
- §2. Состав и порядок формирования Правительства РФ
- §3. Полномочия Правительства РФ

## **§1. Правительство РФ – высший исполнительный орган государственной власти**

Согласно ст. 110 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в РФ.

Отправные положения статуса Правительства РФ содержит гл. 6 Конституции РФ, а более детально его статус регулируется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В науке подвергается сомнению фактически высшее место Правительства РФ в системе исполнительной власти. Обширный перечень полномочий главы государства по отношению к Правительству РФ (назначение и отставка федерального Правительства, непосредственное руководство рядом министерств, возможность председательствовать на заседаниях Правительства, отмена актов Правительства) давало основания для такой дискуссии. Но, учитывая изменения, внесенные в конституцию в 2020 году, мы должны заключить, что формально Правительство возглавляет исполнительную власть в России, а Президент РФ стоит над ним и как глава государства осуществляет общее руководство им (ст. 110 Конституции РФ).

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Правительство Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

## **§2. Состав и порядок формирования Правительства РФ**

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Председателем Правительства Российской Федерации, Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Председателю Правительства Российской Федерации, заместителям

---

<sup>1</sup>О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N4-ФКЗ //Собрании законодательства РФ. 2020 г. N 45. Ст. 7061.

Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Процесс *формирования Правительства* выглядит следующим образом.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации после утверждения его кандидатуры Государственной Думой.

Представление по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится в Государственную Думу Президентом Российской Федерации не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой или освобождения Президентом Российской Федерации от должности либо отставки Председателя Правительства Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения представления\*.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации. В этом случае Президент Российской Федерации вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Смешанный порядок формирования Правительства РФ (участие Государственной Думы в процедуре назначения Председателя Правительства РФ) корреспондирует и двойной *ответственности Правительства РФ: перед Президентом РФ и перед ГД ФС РФ*. Правительство ответственно в первую очередь перед Президентом РФ: перед вновь избранным Президентом оно слагает свои полномочия, глава государства в любое время может отправить Правительство в отставку (определенного срока полномочий Правительство РФ не имеет, но очевидно, что он не может превышать срока полномочий Президента РФ, при этом ограничений по количеству переназначений одного и того же лица членом Правительства РФ не установлено). Но и Государственная Дума по своей инициативе вправе выразить вотум недоверия Правительству РФ, который может привести к его отставке. Однако в любом случае окончательное решение об отставке Правительства принимает Президент РФ, который может и не согласиться с выраженным Думой недоверием, более того, повторное выражение вотума недоверия в течение трех месяцев может привести к роспуску

Государственной Думы. Персональный состав Правительства РФ формируется без участия Государственной Думы, поэтому ответственность отдельных членов Правительства перед парламентом не предусмотрена.

Правительство РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» для осуществления своих полномочий вправе создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти предусмотрено федеральным законодательством, а также Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. N 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. Территориальные органы исполнительной власти независимы в своей деятельности от исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и обеспечивают реализацию государственной политики, исполнение федерального законодательства, обеспечение прав и свобод человека и гражданина на соответствующей территории.

В соответствии с Указом Президента РФ от 13.05.2000 N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>2</sup> в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля над исполнением их решений институт полномочных представителей Президента в субъектах РФ преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Тем же Указом утвержден перечень федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Правительством РФ разработана и утверждена схема размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствии со схемой размещения полномочных представителей Президента в федеральных округах.

### **§3. Полномочия Правительства РФ**

Правительство по своей природе - более мобильный орган по сравнению с парламентом, его функции и полномочия распространяются на все сферы общественной жизни, они наполняются конкретным содержанием в зависимости от состояния законодательства, потребностей развития, поэтому можно вести речь лишь об основных функциях и полномочиях Правительства РФ. Как орган исполнительной власти Правительство РФ

---

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 // Собрание законодательства РФ. 2020. N 4. Ст. 346.

<sup>2</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849 (в редакции 04.02.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. N 20. Ст. 2112.

обязано исполнять законы, принятые парламентом. Однако модель действия «на основании и во исполнение Конституции и законов», известная Конституции РСФСР 1978 года, в Конституции РФ применительно к российскому Правительству расширена за счет нормативных указов Президента РФ (ст. 115). Компетенцию Правительства составляют его общие полномочия, а также специальные полномочия в сферах: - экономики; бюджета и финансов; - социальной; науки, культуры, образования; - природопользования, охраны окружающей среды; - обеспечения законности, прав, свобод граждан, борьбы с преступностью; - обороны, государственной безопасности РФ; - внешней политики и международных отношений.

В числе общих полномочий Правительства – это:

организация осуществления внутренней и внешней политики РФ;

регулирование в социально-экономической сфере;

обеспечение единства системы исполнительной власти в РФ, направление и контроль деятельности ее органов;

формирование федеральных целевых программ и обеспечение их осуществления; законодательная инициатива в Государственной Думе.

Кроме того, к сфере общих вопросов федерального Правительства относится руководство федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, контроль их деятельности, отмена актов федеральных органов исполнительной власти или приостановление их действия.

Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не подведомственных Президенту РФ, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Заместителей руководителей федеральных агентств, служб при министерствах, подведомственных Правительству РФ, назначают соответствующие министры.

Правительство устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете. Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

*Акты Правительства РФ.*

Акты Правительства РФ отличает фундаментальность, multifunctionality, подзаконность, оперативность и обязательность.

Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства.

Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению, первые официально публикуются не позднее 15 дней со дня их принятия, вторые - в течение 10 дней, а при необходимости немедленного их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются председателем Правительства и обязательны к исполнению. Порядок опубликования и вступления в силу актов Правительства РФ определяется Указом Президента РФ.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд.

Акты Правительства Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации Ст.5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

### **Вопросы для самопроверки**

1. Дайте общую характеристику Правительству РФ. Какое место занимает Правительство РФ в системе государственных органов РФ?
2. Каков порядок формирования и состав Правительства РФ?
3. Перечислите основания отставки Правительства РФ, предусмотренные действующим законодательством РФ.
4. Охарактеризуйте компетенцию и порядок деятельности Правительства РФ.

## **Глава 4. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **План**

- §1. Судебная власть и конституционные принципы правосудия
- §2. Судебная система РФ
- §3. Конституционный Суд РФ

### **§1. Судебная власть и конституционные принципы правосудия**

Термин «судебная власть» употребляется в нескольких значениях. Во-первых, судебная власть - это деятельность судебных органов по осуществлению возложенных на них полномочий. Во-вторых, под судебной властью часто понимают совокупность судебных органов, судебную систему.

В-третьих, с точки зрения принципа разделения властей, судебная власть - это определенная отрасль государственной деятельности, совокупность функций, решаемых государством в области разрешения правовых конфликтов.

При характеристике судебной власти необходимо исходить из того, что судебная власть представляет собой конституционно обособленную и самостоятельную ветвь государственной власти, основным предназначением которой является разрешение правовых споров посредством деятельности судебных органов по осуществлению правосудия. Судебная власть - одно из проявлений государственной власти - представляет способность и возможность самостоятельного и независимого воздействия на поведение людей со стороны государства, осуществляемого в особых установленных законом процедурных формах. Данными процедурными формами являются формы судопроизводства.

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ в России судебная власть осуществляется посредством четырех форм судопроизводства - конституционного, гражданского, административного и уголовного. Таким образом, предназначение судебной власти - разрешать различные правовые конфликты между участниками общественных отношений. То есть в демократическом обществе главная задача суда - обеспечить господство права, выраженного, прежде всего, в Конституции.

Судебная власть в России обладает рядом неотъемлемых признаков, отличающих ее от других ветвей власти в государстве: 1) осуществляется особыми государственными органами - судами, которые в совокупности образуют судебную систему; 2) осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ); 3) реализуется в соответствии с четко установленной процессуальной формой (надлежащей правовой процедурой); 4) решения органов судебной власти не могут быть пересмотрены органами других ветвей власти.

Сфера осуществления судебной власти складывается из двух главных элементов (форм осуществления судебной власти): 1) правосудие, под которым понимается деятельность суда по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных дел, а также дел из административных правонарушений; 2) судебный контроль. Судебная власть осуществляет судебный конституционный контроль (конституционная юстиция) и судебный административный контроль (административная юстиция). Конституционная юстиция заключается в проверке соответствия законов, иных нормативных актов Конституции РФ. Конституционную юстицию в Российской Федерации осуществляют Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации.

В рамках административной юстиции суд контролирует законность актов и действий органов исполнительной власти и их должностных лиц.

### *Конституционно-правовые принципы организации судебной власти.*

Деятельность суда опирается на принципы, закрепленные в Конституции РФ. Одни из них имеют общий характер, другие распространяются преимущественно в уголовном процессе, где особенно важна защита прав личности. К числу общих конституционных принципов относятся: 1) осуществление правосудия только судом. Никакой другой орган государства или должностные лица не вправе присваивать себе функции правосудия; 2) независимость, несменяемость, неприкосновенность судей и подчинение их только закону. Ни один государственный орган, должностное или иное лицо не вправе указывать суду, как ему следует решать то или иное дело; судьи решают дела на основе закона и личного убеждения; 3) свобода доступа к суду и равенство всех перед законом и судом. Суд обязан принять к рассмотрению иск (он может отклонить рассмотрение только по причине неподведомственности или неподсудности); 4) коллективное отправление правосудия. Единолично судья может рассматривать лишь мелкие правонарушения; 5) язык судопроизводства; 6) состязательность и равноправие сторон; 7) гласность и участие граждан в осуществлении правосудия; 8) обязательность судебного решения и возможность его обжалования и пересмотра; 9) ответственность государства за судебную ошибку. Государство возмещает физическому или юридическому лицу ущерб, который причинен ему ошибочным решением, неправильным осуществлением правосудия.

К сфере регулирования конституционного права относятся не все отношения, опосредующие деятельность судебных органов, а только основные принципы организации судебной власти, закрепленные в конституционном законодательстве.

Таким образом, судебная власть представляет собой конституционно отграниченную от функций других ветвей государственной власти, но в то же время взаимодействующую с ними деятельность государства в лице его судебных органов и судей по осуществлению правосудия, конституционного контроля, разрешению правовых конфликтов среди участников общественных отношений.

## **§2. Судебная система РФ**

Судебная система устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Отсюда вытекает, что ни один суд, входящий в судебную систему, не может быть учрежден каким-либо правовым актом, кроме Конституции РФ и ФКЗ. Судебная система - это совокупность всех действующих в Российской Федерации судов, объединенных единством задач и принципов судебной власти, построенная с учетом территориального устройства государства. Судебная система является единой на основании: - установления судебной системы Конституцией РФ и федеральным

конституционным законом; - соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства; - единого применения всеми судами Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России, федеральных законов, а также конституций (уставов) и законов субъектов РФ; - признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных решений, вступивших в законную силу; - законодательного закрепления статуса судей; - финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Конституция РФ предусматривает следующие виды органов, которым принадлежат полномочия по осуществлению судебной власти: Конституционный Суд РФ (ст. 125 Конституции РФ), Верховный Суд РФ (ст. 126 Конституции РФ), суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Все они относятся к федеральным судам. В 2014 году существенно трансформирована система высших судов. По инициативе Президента РФ федеральным парламентом принят и одобрен законодателями регионов Закон РФ о поправке к Конституции РФ, предусматривающий фактически упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ и его включение в расширенную структуру Верховного Суда России. Кроме того, приняты Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. N 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде РФ»<sup>2</sup>, определяющий Верховный Суд РФ в качестве высшего судебного органа по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным подсудным ему делам.

Верховный Суд РФ теперь осуществляет судебный надзор над деятельностью, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов, выведен из системы судов общей юрисдикции, занимая обособленный статус в судебной системе РФ.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ»<sup>3</sup> (ст. 4) относит к судам субъектов Российской Федерации конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировых судей, являющихся судьями общей юрисдикции субъектов РФ. К судам общей

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»: федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 4-ФКЗ //Собрание законодательства РФ. 2014. N 6. Ст. 551.

<sup>2</sup> О Верховном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3 – ФКЗ (с изменениями от 16.04.2022 г.) // Российская газета. 07.02.2014.

<sup>3</sup> О судебной системе РФ: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (с изменениями от 16.04.2022) // Собрание законодательства РФ. 1997. N 1. Ст. 1.

юрисдикции относятся: верховные суды республик в составе РФ, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов; районные (городские, межрайонные) суды; мировые судьи. К судам общей юрисдикции относятся также военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции<sup>1</sup>.

В систему судов общей юрисдикции входят и мировые судьи, которые в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве первой инстанции. Их полномочия и порядок деятельности устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ<sup>2</sup>.

Система арбитражных судов включает : - федеральные арбитражные суды округов; - арбитражные апелляционные суды; - арбитражные суды субъектов РФ.

Третьей ветвью судебной системы является конституционная юстиция. Она включает Конституционный Суд РФ, действующий на основании Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации<sup>3</sup>», который является единственным судебным учреждением, компетентным решать вопросы, обозначенные в ст. 125 Конституции РФ, а также конституционные и уставные суды в субъектах РФ, которые в отличие от вышеуказанных судов не составляют иерархичной системы с федеральным конституционным судом, имея каждый собственную компетенцию и предмет обращений. Суды, входящие в судебную систему, различаются объемом компетенции, и поэтому принято различать звенья судебной системы.

Помимо разделения судов на звенья судебной системы, определяющего их место в судебной иерархии, суды разделяются по их процессуальной компетенции на: 1) суды первой инстанции, непосредственно исследующие доказательства в судебном заседании, рассматривающие дела по существу и именем государства выносящие решение по делу; 2) апелляционные инстанции - суды, рассматривающие в апелляционном порядке дела по жалобам и представлениям на не вступившие в законную силу приговоры и постановления судов первой инстанции; 3) кассационные инстанции - суды, рассматривающие в кассационном порядке дела по жалобам и

---

<sup>1</sup>О военных судах Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 N 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. N 26. Ст. 3170.

<sup>2</sup>О мировых судьях в Российской Федерации: федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ (с изменениями от 01.07.2021г) // Собрание законодательства РФ. 1998. N 51. Ст. 6270.

<sup>3</sup>О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ (с изменениями от 01.07.2021 г) // Собрание законодательства РФ. 1994. N 13. Ст. 1447.

представлениям на не вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов первой и апелляционной инстанций; 4) надзорные инстанции - суды, рассматривающие в порядке надзора дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу приговоры, определения и постановления судов.

Помимо судов в России функционируют органы судейского сообщества (Всероссийский Съезд судей, Совет судей). Построение единой судебной системы способствует усилению судебной власти, более эффективному правосудию. Однако разделение судебной системы на два уровня - федеральный и региональный - порождает ряд проблем, связанных по большей части с формированием и функционированием судов субъектов Российской Федерации.

### **§3. Конституционный Суд РФ**

Особое место в обеспечении действия конституции и ее правовой защиты занимает конституционный контроль. С учетом различных подходов определим конституционный контроль как урегулированную конституционно-правовыми нормами деятельность компетентных органов и должностных лиц, направленную на обеспечение соответствия федеральной Конституции всех нормативных правовых актов, действующих в пределах России, и соблюдение прав и свобод личности. Главным органом, осуществляющим конституционный контроль в России, является Конституционный Суд РФ.

Конституционный Суд РФ - судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

*Состав, структура, организация деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.*

Конституционный Суд РФ состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Председатель Конституционного Суда РФ и его заместители назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ. По решению Конституционного Суда РФ они могут досрочно освобождаться от должности. Конституционный Суд РФ является постоянно действующим органом и вправе осуществлять свои полномочия при наличии в его составе не менее 2/3 от общего числа судей. До недавнего времени Конституционный Суд РФ состоял из двух палат, включающих соответственно десять и девять судей, рассматривал дела только в порядке устного судопроизводства. Однако в действующем законодательстве разрешение дел в заседаниях палат упразднено, все

решения Суд теперь принимает в пленарных заседаниях. Законодатель также установил новый порядок разрешения дел - без проведения слушаний.

И еще один интересный момент. Законодатель теперь иначе трактует принцип непрерывности. Конституционный Суд может начинать рассмотрение нового дела до провозглашения решения по ранее начатому делу. Такие преобразования получили во многом обоснованно критическую оценку среди ученых<sup>1</sup>.

Деятельность Конституционного Суда РФ обеспечивает его аппарат, включающий секретариат Конституционного Суда РФ. Секретариат Конституционного Суда включает управления, прежде всего управления по отраслям законодательства, отделы, пресс-службу, архив. Секретариат состоит из юристов-профессионалов (ученых и практиков), специалистов других отраслей знания, а также высококвалифицированного технического персонала (операторы ЭВМ, стенографистки, делопроизводители и т.д.). Самостоятельными подразделениями аппарата являются секретариаты Председателя Конституционного Суда РФ, его заместителей, аппараты конституционных судей, управление делами, отдел кадров, иные подразделения. В структуру Конституционного Суда входят пресс-служба и научно-аналитический центр, который действует под непосредственным руководством Председателя Суда и занимается подготовкой рекомендаций, научных исследований, обобщением практики в сфере конституционного правосудия.

Основными принципами деятельности Конституционного Суда Российской Федерации являются независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации.

В целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России высший орган конституционной юстиции наделяется широкими полномочиями: 1) разрешает дела о соответствии Конституции РФ различных нормативно-правовых актов; 2) разрешает споры о компетенции между органами государственной власти; 3) по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; 4) дает толкование Конституции РФ; 5) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления; 6) выступает с законодательной инициативой по вопросам своего ведения; 7) осуществляет иные

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 1. С. 3 - 8; Саликов М.С. Новеллы конституционного судебного процесса // Российский юридический журнал. 2011. N 4. С. 4 - 10.

полномочия. В числе иных полномочий Конституционного Суда РФ, например принятие регламента Конституционного Суда РФ, принятие посланий Конституционного Суда РФ, осуществляет проверку соответствия Конституции РФ вопроса, выносимого на референдум РФ, в соответствии с ФКЗ о референдуме Российской Федерации, международного договора о принятии в состав РФ нового субъекта РФ в соответствии с ФКЗ о порядке принятия и образования в составе России нового субъекта. Наряду с вышеперечисленными полномочиями Конституционный Суд обладает публичными правами. Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права. При осуществлении конституционного судопроизводства он воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Конституционный суд не рассматривает конкретные уголовные, гражданские, административные дела, не применяет правовые нормы к конкретным случаям. Даже тогда, когда Конституционный Суд разрешает спор о компетенции между конкретными органами государственной власти, он, не входя в фактическую сторону взаимоотношений последних, исследует вопрос о конституционности закрепленных за ними полномочий. Решения Конституционного Суда РФ. Решения Конституционного Суда должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд РФ принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, только в пределах, указанных в обращении. Итоговые решения Конституционного Суда РФ по существу вопроса в делах о проверке соответствия Конституции РФ законов и иных нормативных правовых актов, по спорам о компетенции, о толковании Конституции РФ именуется постановлениями. Постановления выносятся именем Российской Федерации. Итоговые решения Конституционного Суда РФ по делам о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, о соответствии Конституции РФ инициативы по проведению референдума РФ, соответствии Конституции РФ международного договора о принятии в состав РФ нового субъекта РФ именуется заключениями. Все иные решения Конституционного Суда РФ, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуется определениями. Определения принимаются по процедурным вопросам: в одном случае Конституционный Суд решает судьбу запроса (определение об отказе в рассмотрении дела), в другом случае обеспечивает процесс слушания дела (дополнительный вызов свидетеля или проведения экспертизы, отложение рассмотрения дела и др.).

Решение Конституционного Суда Российской Федерации 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.

В декабре 2020 года был подписан Президентом России федеральный конституционный закон, который предписал ликвидировать к 1 января 2023 года все конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Дайте общую характеристику организации и функций судебной власти. Назовите конституционные принципы правосудия.
2. В чем состоит особенность конституционно-правового статуса судей?
3. В чем заключаются основные направления деятельности Верховного Суда РФ?
4. Каков порядок назначения судей Конституционного Суда РФ? Дайте общую характеристику статуса судей Конституционного Суда РФ.
5. Охарактеризуйте структуру, основные направления деятельности и акты Конституционного Суда РФ.

## **Глава 5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РФ**

### **План**

- §1. Понятие и система местного самоуправления и управления
- §2. Конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления, конституционные основы компетенции местного самоуправления
- §3. Конституционные гарантии местного самоуправления

### **§1. Понятие и система местного самоуправления и управления**

Основополагающим актом, регулирующим отношения в сфере местного самоуправления в России, является Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В систему местного самоуправления входят органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, а также различные формы непосредственного осуществления населением и участия населения в решении вопросов местного значения.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В отличие от местного

---

<sup>1</sup>Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 г.)// Собрание законодательства РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

самоуправления, местное управление в лице структурных подразделений органов государственной власти на местах, является частью государственного аппарата и способом децентрации функций центральных органов государственной власти.

## **§2. Конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления, конституционные основы компетенции местного самоуправления**

Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются на принципах законности, добровольности.

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

## **§3. Конституционные гарантии местного самоуправления**

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (Ст. 12 Конституции РФ)

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется (ст. 133 Конституции РФ):

правом на судебную защиту,  
на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти,  
запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В целом, местное самоуправление обеспечивается *системой гарантий*: формально-юридических, экономических, социальных, институциональных и др. При этом наиболее действенной является гарантия судебной защиты, которая подразумевает, с одной стороны, судебную защиту права граждан на местное самоуправление (в этом аспекте возможны споры между гражданами и органами местного самоуправления), а с другой – судебную защиту прав органов местного самоуправления на реализацию своих полномочий (здесь речь идет, прежде всего, о спорах между органами государственной власти различного уровня и органами местного самоуправления).

Собственных судебных органов в системе органов местного самоуправления нет, и судебная гарантия местного самоуправления реализуется посредством обращения в федеральные суды общей юрисдикции (мировые судьи возможностью рассматривать споры публично-правового характера не обладают), в арбитражные суды, в конституционные (уставные) суды субъектов РФ и в Конституционный Суд РФ в соответствии с юрисдикцией судебных органов, с соблюдением правил о

подведомственности и подсудности. При этом в Конституционный Суд РФ имеют возможность обратиться только граждане с индивидуальной или коллективной жалобой (Конституционный Суд РФ рассматривает такие жалобы в порядке конкретного конституционного контроля), а в конституционные (уставные) суды субъектов РФ вправе обращаться и органы местного самоуправления с запросами в порядке абстрактного конституционного (уставного) контроля.

### **Вопросы для самопроверки**

1. Дайте понятие местного самоуправления. Что собой представляет система местного самоуправления?
2. Охарактеризуйте конституционные принципы организации и деятельности местного самоуправления.
3. Какие нормативно-правовые акты определяют компетенцию местного самоуправления?
4. Назовите гарантии местного самоуправления, урегулированные в Конституции РФ.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России: учебный курс. / С.А. Авакьян. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020.
2. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – М.: Норма, 2018.
3. Козлова, Е.И. Конституционное право Российской Федерации: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2013.
4. Конюхова, И. А. Конституционное право Российской Федерации [Электронный ресурс]: учебник и практикум для академического бакалавриата / И. А. Конюхова, И. А. Алешкова. - 3-е изд., пер. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2018. - 536 с. (Серия: Бакалавр. Академический курс). (ЭБС «Юрайт»).
5. Конституционное право России: учебник для бакалавров / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.С. Саликов. – М.: Юрист, 2014.
6. Кокотов, А.Н. Конституционное право России: курс лекций / А.Н. Кокотов. – М.: Проспект, 2014.
7. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий и семантический словарь. – М.: Юрист, 2003.
8. Конюхова И. А. Конституционно-правовой статус личности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / И. А. Конюхова, И. А. Алешкова, Л. В. Андриченко. - М.: Издательство Юрайт, 2018. - 200 с. - (Серия: Бакалавр и магистр. Модуль). (ЭБС «Юрайт»).

9. Нудненко, Л.А. Конституционное право России[Электронный ресурс]: практикум /Л.А. Нудненко. – М.: Издательство Юрайт, 2018.
10. Мутагиров, Д. З. Права и свободы человека: учебник для бакалавриата и магистратуры / Д. З. Мутагиров. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 516 с. (Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс). // ЭБС Юрайт [сайт]. URL: <https://bibli-online.ru/bcode/442131>.
11. Садовникова, Г. Д. Комментарий к Конституции РФ постатейный [Электронный ресурс] / Г. Д. Садовникова. - 10-е изд., испр. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2018. - 194 с. - (Серия: Профессиональные комментарии). - (ЭБС «Юрайт»).
12. Стрекозов В.Г. Конституционное право: учебник для СПО. – 7 изд., перераб. и доп. – М. Издательство Юрайт, 2019. – 256 с. – (Серия: Профессиональное образование). // ЭБС Юрайт.
13. Уваров А.А. О роли государства в формировании гражданского общества // Электронные журналы издательства NOTABENE. 2013. № 7 /[http://e-notabene.ru/lr/article\\_8782.html](http://e-notabene.ru/lr/article_8782.html).

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА**

### **Раздел II Глава 2**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Дата обращения 01.07.2022.
2. Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. // ВВС. - 1990. - № 2.
3. О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15.07.95 г. № 101-ФЗ [в редакции от 08.12.20 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 29. - Ст. 2757.
4. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федеральный закон от 04.03.1998 г. №33-ФЗ [в редакции от 08.03.15 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - N 10. - Ст. 1146.
5. О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации»: указ Президента РФ от 20 мая 1993 г. [с дополнениями от 31 мая 1993 г.] // САПП. - 1993. - № 21. - Ст. 1903.
7. О дне Конституции Российской Федерации: указ Президента РФ от 19 сентября 1994 г. // СЗ РФ. - 1994. - № 22. - Ст. 2466.

## Судебная практика

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации // Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. // Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1992–1996 гг. / Сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. по делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (чч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117(ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации // Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1992–1996 гг. / Сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 октября 1995 г. по делу о толковании ст. 136 Конституции Российской Федерации // Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1992–1996 гг. / Сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 апреля 1996 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 197 Конституции Российской Федерации // Конституционный Суд РФ. Постановления. Определения. 1992–1996 гг. / Сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997.

12. О некоторых вопросах применения Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. [в редакции от 03.03.15 г.] // Российская газета. - 1995. - 28 декабря.

## Раздел III Глава 1

1. Всеобщая декларация прав человека (принята на 3-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 10 декабря 1948 г.) // Правозащитник. - 1998. - № 4.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // ВВС СССР. - 1976. - № 17. - Ст. 291.

3. Европейская хартия местного самоуправления //СЗ РФ. 1998. № 36.Ст. 4466.

4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ [в редакции от 21 декабря 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1999. - N 42. - Ст. 5005.

5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ //Собрании законодательства РФ. - 2021. - N 52 (часть I). - Ст. 8973.

6. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ [в редакции от 11 июня 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2012. - N 53 (ч. 1). - Ст. 7598.

7. О свободе совести и о религиозных объединениях: федеральный закон от 26.09.1997 г. №125-ФЗ [в редакции от 11 июня 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1997 г. - N 39. - Ст. 4465.

8. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19.05.95 г. № 82-ФЗ [в редакции от 30 декабря 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 21. - Ст. 1930

9. О политических партиях: федеральный закон от 11.07. 2001г. № 95-ФЗ [в редакции от 01.04.2021 N 178-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2001. - N 29. - Ст. 2950.

10. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [в ред. от 01.04.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 24. - Ст. 2253.

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ [в ред. от 30.12.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 40. - Ст. 3822.

### **Судебная практика**

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 февраля 1993 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 28 октября 1992 г. «О мерах по защите конституционного строя Российской Федерации» // ВВС. - 1993. - № 9. - Ст. 334.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. по делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 г. № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС и КП РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. № 169 «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР // ВВС. - 1993. - № 11. - Ст. 400.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. N 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрании законодательства РФ. - 2012. - N 53 (часть II). - Ст. 8062.

## **Раздел III Глава 2**

1. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2012 г. N 273-ФЗ [в редакции от 11 июня 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2012. - N 53 (ч. 1). - Ст. 7598.

2. О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 [в редакции от 29.06.2022 г.] // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1992. - №7.- Ст.300.

3. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ [в редакции от 30.12.2020 г.]: // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 21. - Ст. 1930.

4. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ [с изменениями от 21.12.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 3. - Ст. 148.

5. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ [с изменениями от 30.12. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 25. - Ст. 2485.

6. О свободе совести и религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ [с изменениями от 11.06.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1997. - N 39. - Ст. 4465.

7. О политических партиях: федеральный закон от 11.07. 2001г. № 95-ФЗ [в редакции от 01.04.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2001. - N 29. - Ст. 2950.

8. Об утверждении Положения об управлении образования администрации города Оренбурга. Решение Оренбургского городского совета от 28.06.2011 г. № 191 [с изменениями от 24.10.2017 г.] // [www.orenburg.ru](http://www.orenburg.ru)

## **Раздел IV Глава 1**

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Правозащитник. - 1998. - № 4.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // ВВС СССР. - 1976. - № 17. - Ст. 291.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // ВВС СССР. - 1976. - № 17. - Ст. 292.

4. Факультативный Протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Права человека: Сб. междунар. документов. М., 1998.

5. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней от 4 ноября 1950 г. // Собрание законодательства РФ. - 2001. - N 2. - Ст. 163.

6. Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. // ВВС. - 1991. - № 52. - Ст. 773.

7. Об уполномоченном по правам человека в РФ: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ [с изменениями от 09.11.2020 г.] // СЗ РФ. - 1997. - № 9. - Ст. 1011.

8. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ [в редакции от 03.07.2016 г.] // СЗ РФ. - 2001. - № 23. - Ст. 2277.

9. О военном положении: федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ [с изменениями от 01.07.2017 г.] // СЗ РФ. - 2002. - № 5. - Ст. 375.

10. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ [с изменениями от 11.06.2022 г.] // СЗ РФ. - 1998. - № 13. - Ст. 1475.

11. О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ: закон РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1 [с изменениями от 01.07.2021 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - N 32. - Ст. 1227.

12. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30.04.99 г. № 82-ФЗ [в ред. от 13.07. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1999. - N 18. - Ст. 2208.

13. О свободе совести и религиозных объединениях: федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ [с изменениями от 11.06.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1997. - N 39. - Ст. 4465.

14. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный закон от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ [с изменениями 16.02.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 34. - Ст. 3528.

15. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ [с изменениями от 02.07.2021] // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 46 (ч. 1). - Ст. 4437.

16. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. N59-ФЗ [с изменениями от 27.12. 2018 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 19. - Ст. 2060.

17. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ [в редакции от 30.12.2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 21. - Ст. 1930.

18. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федеральный закон от 12 января 1996 г. N 10-ФЗ [с изменениями от 21.12.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - N 3. - Ст. 148.

19. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ [с изменениями от 30.12. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 25. - Ст. 2485.

20. О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-I [с изменениями от 01.07.2021 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1992. - N 7. - Ст. 300.

21. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон от 27 июля 2006г. № 149-ФЗ [с изменениями от 30.12.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 31 (часть I). - Ст. 3448.

22. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09 февраля 2009г. № 8-ФЗ [с изменениями от 30.04.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2009. - N 7. - Ст. 776.

23. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федеральный закон от 26 декабря 2008г. № 262-ФЗ [с изменениями от 08.12.2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2008. - N 52 (часть I). - Ст. 6217.

### **Судебная практика**

25. По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно - процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан»: постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 N 3-П // Российская газета. N 25. 10.02.1999.

### **Раздел IV Глава 2**

1. О гражданстве Российской Федерации: федеральный закон от 31 мая 2002 № 62-ФЗ [с изменениями от 30.12.2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 22. - Ст. 2031.

2. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 № 118-ФЗ [с изменениями от 01.04. 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 30. - Ст. 3032.

3. О беженцах: Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 [с изменениями от 01.07.2021 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - N 12. - Ст. 425.

4. О вынужденных переселенцах: Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 [с изменениями от 08.12.2020 г.] // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - № 12. - Ст. 427.

5. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федеральный Закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ [с изменениями от 24.02.2021 г.] // СЗ РФ. - 2006. - № 30. - Ст. 3285.

6. О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ: закон РФ от 25 июня 1993 г. [с изменениями от 01.07.2021 г.] // ВВС. - 1993. - № 32. - Ст. 1227.

7. О порядке выезда из РФ и въезда в РФ граждан Российской Федерации: федеральный закон от 18 июля 1996 г. № 114-ФЗ [с изменениями от 04.03.2021 г.] // СЗ РФ. - 1996. - № 34. - Ст. 4029.

8. О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами РФ, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию: федеральный закон от 26 мая 1997 г. № 83-ФЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 22. - Ст. 2546.

9. О ратификации Соглашения между РФ и Киргизской Республикой об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами РФ, прибывающими для постоянного проживания в Киргизскую Республику, и гражданами Киргизской Республики, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию: федеральный закон от 26 мая 1997 г. № 84-ФЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 22. - Ст. 2547.

10. О ратификации Соглашения между РФ и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства: федеральный закон от 15 декабря 1996 г. № 152-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. - № 51. - Ст. 5683.

11. О ратификации Договора между РФ и Туркменистаном о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории РФ: федеральный закон от 25 ноября 1996 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. - № 49. - Ст. 5495.

12. Положение о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ: указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1324 // СЗ РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4570.

13. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 // СЗ РФ. - 2002. - № 46. - Ст. 4571.

14. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 // СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3601.

## **Раздел V Глава 1**

1. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // ВВС.- 1990. - № 2. - Ст. 22.

2. Федеративный договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации от 31 марта 1992 г. // Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России. М., 1992.

3. О денонсации Договора об образовании СССР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 г // ВВС. 1991. № 51. Ст. 1799.

4. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ [с изменениями от 31.10.2005 г.] // СЗ РФ. - 2001. - № 52 (ч. 1). - Ст. 4916.

5. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 2004. - № 13. - Ст. 1110.

6. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ // СЗ РФ. - 2005. - № 42. - Ст. 4212.

7. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. - 2006. - № 29. - Ст. 3119.

8. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 12. - Ст. 1201.

11. О Государственном флаге Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 2000. - № 52. - Ст. 5020.

12. О Государственном гербе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. - 2000. - № 52. - Ст. 5021.

13. О Государственном гимне Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. - 2000. - № 52.

14. О Государственном языке Российской Федерации: федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ // СЗ РФ. - 2005. - № 23. - Ст. 2198.

15. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // СЗ РФ. - 2001. - № 20. - Ст. 1972.

16. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ [ред. от 27.06. 2018 г.] // СЗ РФ.- 2000. - № 30. - Ст. 3122.

17. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ [с изменениями от 13 июля 2020 г.]//СЗ РФ. - 1999. - № 18. - Ст. 2208.

19. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ [с изменениями от 13.07. 2015 г.]// СЗ РФ. - 1999. - № 2. - Ст. 231.

20. О национально-культурной автономии: федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ [с изменениями от 01.04. 2022 г.]// СЗ РФ. - 1996. - № 25. - Ст. 2965.

21. О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ [с изменениями от 14.03. 2022 г.]// СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3833.

22. Об исключительной экономической зоне РФ: федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ [с изменениями от 30.12. 2021 г.]// СЗ РФ. - 1998. - № 51. - Ст. 6273.

23. О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ [с изменениями от 08.12.2020 г.]// СЗ РФ. - 1995. - № 29. - Ст. 2757.

24. О Государственной границе Российской Федерации: Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 [с изменениями от 30.12.2021 г.]// ВВС. - 1993. - № 17. - Ст. 594.

25. О континентальном шельфе Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ // СЗ РФ. 1- 995. - № 49. - Ст. 4694.

26. О языках народов Российской Федерации: Закон 25 октября 1991 г. N 1807-1 [с изменениями от 11 июня 2021 г.] // Ведомостях Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991. - N 50. - Ст. 1740.

27. О статусе столицы Российской Федерации: Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 [с изменениями от 01 июля 2021] // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - N 19. - Ст. 683.

## **Раздел V Глава 2**

1. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ [с изменениями от 31.10.2005 г.] // СЗ РФ. - 2001. - № 52 (ч. 1). - Ст. 4916.

2. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. - 2004. - № 13. - Ст. 1110.

3. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ // СЗ РФ. - 2005. - № 42. - Ст. 4212.

4. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. - 2006. - № 29. - Ст. 3119.

5. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 12. - Ст. 1201.

### **Судебная практика**

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июня 1997 г. по делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. - 1997. - № 29. - Ст. 3581.

### **Раздел VI Глава 1,2**

1. О референдуме Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 № 5-ФКЗ [с изменениями от 30 декабря 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 27. - Ст. 2710.

2. О выборах Президента РФ: федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ [с изменениями от 11 декабря 2018 г.]. // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 2. - Ст. 171

3. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 N 20-ФЗ [в ред. от 01.04.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 8. - Ст. 740.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12 июня

2002 г. № 67-ФЗ [в ред. от 27.12.2018] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - N 24. - Ст. 2253.

5. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ [с изменениями и дополнениями от 22 июня 1998 г., 21 июля 2005 г., 2 февраля, 12 июля 2006 г., 9 ноября 2009 г., 28 декабря 2013 г., 4 июня 2014 г] // <http://www.pravo.gov.ru>

6. О политических партиях: федеральный закон от 11.07. 2001г. № 95-ФЗ [в редакции Федерального закона от 01.04.2022 N 178-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2001. - N 29. - Ст. 2950.

## **Раздел VII Глава 1**

1. О выборах Президента РФ: федеральный закон от 10 января 2003 г. N 19-ФЗ [с изменениями от 11 декабря 2018 г.]. // Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 2. - Ст. 171

2. О противодействии экстремистской деятельности: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ [с изменениями от 01.07.2021 г.] // СЗ РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3031.

3. Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ [с изменениями от 11.06.2022 г.] // СЗ РФ. - 1996. - № 23. - Ст. 2750.

4. О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ [с изменениями от 22.12.2020 г.] // СЗ РФ. - 2001. - № 7. - Ст. 617.

5. О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе: указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 [с изменениями от 04.02.2021 г] // СЗ РФ. - 2000. - № 20. - Ст. 2112.

6. О Государственном Совете Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. [с изменениями от 21.12.2020 г.] // СЗ РФ. - 2000. - № 36. - Ст. 3633.

7. О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации и Государственной Думе: указ Президента РФ от 22 июня 2004 г. № 792 [с изменениями от 12.02.2015 г.] // СЗ РФ. - 2004. - № 26. - Ст. 2651.

8. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (с изм. от 29.05.2017 г.) // СЗ РФ. - 1996. - № 22. - Ст. 2663.

9. Положение о полномочном представителе Президента РФ в Конституционном Суде РФ: указ Президента РФ от 31 декабря 1996 г. (в ред. от 25 июля 2014 г.) // СЗ РФ. - 1997. - № 5. - Ст. 118.

## **Судебная практика**

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-Ппо спору о компетенции между Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Президентом РФ относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела // СЗ РФ. - 1999. - № 51. - Ст. 6364.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1999 г. № 10-Ппо делу о толковании положений ст. 92 (ч. 2 и ч. 3) Конституции РФ // СЗ РФ. - 1999. - № 29. - Ст. 3773.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции РФ // СЗ РФ. - 1998. - № 52. - Ст. 6447.

## **Раздел VII Глава 2**

1. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 февраля 2014 N 20-ФЗ [ред. от 01.04.2022]. // Собрание законодательства РФ. - 2014. - N 8. - Ст. 740.

2. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - N 52 (часть I). - Ст. 8585.

3. О внесении изменения в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: федеральный закон от 27 декабря 2018 г. N 561-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2018. - N 53 (часть I). - Ст. 8487.

4. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ [с изменениями от 01.05.2019 г.] // СЗ РФ. - 1994. - № 8. - Ст. 801.

7. Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. [с изменениями от 13.04.2022 г.] // СЗ РФ. - 2002. - № 7. - Ст. 128.

8. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. [с изменениями от 24.05.2022 г.] // СЗ РФ. - 1998. - № 7. - Ст. 801.

## **Раздел VII Глава 3**

1. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 2020. - N 45. - Ст. 7061.

2. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21 декабря 2021 г. N 414-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2021. - N 52 (часть I). - Ст. 8973

3. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 г. N 21 // Собрание законодательства РФ. - 2020. - N 4. - Ст. 346.

4. Регламент Правительства РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. [с изменениями от 02.06.2022 г.] // СЗ РФ. - 2004. - № 23. - Ст. 2313.

#### **Раздел VII Глава 4**

1. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ [с изменениями от 16.04.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1997. - N 1. - Ст. 1

2. О Верховном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3 –ФКЗ [с изменениями от 16.04.2022 г.] // Российская газета. 07.02.2014.

3. О военных судах Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 N 1-ФКЗ [в ред. от 16.04.2022 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1999. - N 26. - Ст. 3170.

5. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ [с изменениями от 01.07.2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1994. - N 13. - Ст. 1447.

6. О мировых судьях в Российской Федерации: федеральный закон от 17 декабря 1998 г. N 188-ФЗ [с изменениями от 01.07. 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - N 51. - Ст. 6270.

7. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26 июня 1992 г. [с изменениями от 16.04.2022 г.] // ВВС. - 1992. - № 30. - Ст. 1792.

8. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный закон от 20 августа 2004 г. N 113-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2004. - N 34. - Ст. 3528.

#### **Раздел VII Глава 5**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ, 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Дата обращения 01.07.2022.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ [в

ред. от 06.02.2019 г.]// Собрание законодательства РФ. - 2003. - N 40. - Ст. 3822.

3. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ [с изменениями и дополнениями от 22 июня 1998 г., 21 июля 2005 г., 2 февраля, 12 июля 2006 г., 9 ноября 2009 г., 28 декабря 2013 г., 4 июня 2014 г] // <http://www.pravo.gov.ru>

### **Интернет-ресурсы:**

<http://www.constitution.ru> — сайт, посвященный Конституции Российской Федерации.

<http://constitution.garant.ru> — Интернет-проект «Конституция России».

<http://ombudsman.gov.ru> — Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

<http://www.gov.ru> — «Официальная Россия» (сервер органов государственной власти Российской Федерации).

<http://www.genproc.gov.ru> - сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<http://www.oprf.ru> — официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации.

<http://www.cikrf.ru> — сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

<http://www.kremlin.ru> — сайт Президента Российской Федерации.

<http://www.scrf.gov.ru> — сайт Совета Безопасности Российской Федерации.

<http://www.rost.ru> — приоритетные национальные проекты.

<http://www.duma.gov.ru> — официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

<http://asozd.duma.gov.ru> — Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности.

<http://www.council.gov.ru> — официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

<http://www.government.ru> — Интернет-портал Правительства Российской Федерации.

<http://www.ksrf.ru> — официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации.

<http://www.pravo.gov.ru> - официальный интернет-портал правовой информации

### **Принятые сокращения.**

ВВС (СССР, РСФСР, РФ) – Ведомости Верховного Совета, Съезда

Народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)  
РГ – Российская газета  
САПП – Собрание актов Президента и Правительства РФ  
СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации  
БВС РФ – Бюллетень Верховного Суда РФ  
БНА РФ – Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ

## **Приложения:**

### **1. Государственные символы:**

**Государственный флаг** Российской Федерации представляет собой прямоугольное полотнище из трёх равновеликих горизонтальных полос: верхней - белого, средней - синего и нижней - красного цвета. Отношение длины флага к его ширине 2:3.

Российский флаг родился вместе с первыми российскими военными кораблями и до XIX века оставался принадлежностью главным образом флотской культуры.

Начало применения российского бело-сине-красного флага на суше связано с географическими открытиями русских мореплавателей.

До XIX века русские моряки водружали на берегу присоединенной земли памятный крест. Но в 1806 году появилась новая традиция. Русская экспедиция обследовала побережье Южного Сахалина и подняла на берегу два флага. Андреевский флаг отмечал заслугу военного флота, государственный бело-сине-красный флаг – новое владение России.

На бортах ботика Петра I были нанесены белые, синие и красные полосы. А в 1693 году отряд малых судов Петра совершил поход на Соловецкие острова уже под флагом из равных горизонтальных белой, синей и красной полос.

Распространение государственного бело-сине-красного флага было заторможено в 1858 году, когда Гербовое отделение Департамента герольдии Правительствующего Сената выступило с инициативой изменения российского государственного флага.

В течение почти полутора столетий флаг нашей страны многократно изменялся. В ноябре 1990 года правительственная комиссия по разработке новой государственной символики решила проблему флага быстро и почти без разногласий: Россия имела бело-сине-красный флаг с более чем 300-летней историей, и этот флаг должен был вернуться.

25 декабря 2000 года, накануне нового века и нового тысячелетия, принят Федеральный конституционный закон «О Государственном флаге Российской Федерации». Он определяет правовое положение и правила использования флага России.

### **Государственный герб.**

Согласно Федеральному конституционному закону «О Государственном гербе Российской Федерации», герб России представляет собой: «...четырёхугольный, с закруглёнными нижними углами, заострённый в оконечности красный геральдический щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и - над ними - одной большой короной, соединенными лентой.

В правой лапе орла - скипетр, в левой – держава. На груди орла, в красном щите, - серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьём черного опрокинутого навзничь и попранного конём дракона».

Широко распространено изображение Е. Ухналёва. И хотя эта иллюстрация прилагается к закону, она не является обязательным эталоном. Каждый художник может создавать собственный рисунок по официальному описанию.

При одновременном размещении герба Российской Федерации и гербов субъектов Российской Федерации он располагается:

С левой стороны, если герба два.

По центру, если гербов нечётное количество.

Левее центра, если гербов чётное количество.

При этом герб Российской Федерации не может быть меньше или располагаться ниже, чем герб субъекта Российской Федерации.

Элементы герба не должны противоречить описанию в законе.

### **Гимн России.**

Россия – священная наша держава,

Россия – любимая наша страна.

Могучая воля, великая слава –

Твоё достоянье на все времена!

Славься, Отечество наше свободное,

Братских народов союз вековой,

Предками данная мудрость народная!

Славься, страна! Мы гордимся тобой!

От южных морей до полярного края

Раскинулись наши леса и поля.

Одна ты на свете! Одна ты такая –

Хранимая Богом родная земля!

Славься, Отечество наше свободное,

Братских народов союз вековой,

Предками данная мудрость народная!

Славься, страна! Мы гордимся тобой!

Широкий простор для мечты и для жизни  
Грядущие нам открывают года.  
Нам силу даёт наша верность Отчизне.  
Так было, так есть и так будет всегда!

Славься, Отечество наше свободное,  
Братских народов союз вековой,  
Предками данная мудрость народная!  
Славься, страна! Мы гордимся тобой!

Музыка А. Александрова  
Слова С. Михалкова