

МВД России
Санкт-Петербургский университет

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Учебно-методическое пособие

Санкт-Петербург
2022

УДК 342
ББК 67.400
О 75

О 75 Основы конституционного права: учебное методическое пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 80 с.

Авторский коллектив:

Астафичев П. А., докт. юрид. наук, проф. — тема 4;
Грипп Э. Х., канд. юрид. наук, доц. — тема 8;
Грищенко Т. А., канд. юрид. наук — введ., тема 1;
Новицкая О. Н., канд. юрид. наук, доц. — тема 2;
Патрикеев В. Е., канд. юрид. наук, доц. — тема 5;
Скрипкина Ю. Г., канд. юрид. наук — тема 3;
Тихая Л. С., канд. юрид. наук — тема 6;
Тарасов В. А., канд. юрид. наук — тема 7;
Трифонов В. А. — закл.

ISBN 978-5-91837-533-4

В учебно-методическом пособии последовательно рассмотрены основы конституционного права, раскрываются понятие конституционного права; сущность и значение конституции; основы конституционного строя; конституционно-правовой статус личности; конституционно-правовые основы народовластия; основы организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; конституционно-правовые основы местного самоуправления. Издание подготовлено с учетом последних научных, методических разработок, достижений практики в области конституционного права и изменений действующего законодательства Российской Федерации, прошедших в ходе конституционной реформы 2020 года.

Предназначено для обучающихся и научно-педагогических работников образовательных организаций системы МВД России, а также может быть использовано сотрудниками полиции впервые принятыми на службу, в рамках прохождения первоначальной подготовки.

УДК 342
ББК 67.400

Рецензенты:

Хлебунова С. А., кандидат юридических наук, доцент
(Уральский юридический институт МВД России);
Меняйло Д. В., кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина)

ISBN 978-5-91837-533-4

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Общие положения и методические рекомендации обучающимся для самостоятельной подготовки	5
Тема 1. Конституционное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина.....	9
Тема 2. Конституция Российской Федерации 1993 года. Основы конституционного строя Российской Федерации.....	15
Тема 3. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Российской Федерации	22
Тема 4. Федеративное устройство Российской Федерации.....	30
Тема 5. Конституционно-правовые основы народовластия в Российской Федерации	44
Тема 6. Конституционные основы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации.....	52
Тема 7. Избирательная система в Российской Федерации.....	56
Тема 8. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации	61
Заключение	71
Список рекомендуемой литературы	72

ВВЕДЕНИЕ

В системе высшего образования в образовательных организациях МВД России особое место занимают отраслевые юридические дисциплины. К их числу относится и учебная дисциплина «Основы конституционного права России».

Целью изучения дисциплины «Основы конституционного права России» является получение основных знаний в области конституционного права, теории и практики его применения.

Задачами учебной дисциплины являются:

— раскрытие сущности и содержания основных понятий и категорий конституционного права, а также специальной терминологии, используемой в конституционно-правовом законодательстве;

— рассмотрение исторических аспектов развития конституционно-правовых норм и отношений;

— изучение специфики конституционно-правовых отношений, прав и обязанностей субъектов конституционно-правовых отношений;

— установление содержания и особенностей Конституции Российской Федерации, основ конституционного строя Российской Федерации, основ правового положения личности;

— исследование системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;

— рассмотрение конституционных основ организации и деятельности системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Нормы конституционного права охватывают практически все сферы общественной жизни и, таким образом, носят комплексный характер. Ярко видно взаимодействие норм конституционного права с нормами других отраслей российского права. Наиболее тесно конституционное право взаимодействует с такими отраслями российского права, как: административное право, гражданское право, уголовное право и международное право. По отношению к учебным дисциплинам, в рамках которых изучаются перечисленные отрасли права, дисциплина «Основы конституционного права России» является предшествующей.

Учебная дисциплина «Основы конституционного права России» в Санкт-Петербургском университете МВД России построена с учетом особенностей подготовки специалистов для органов внутренних дел. В связи с этим в процессе чтения лекций, проведения групповых занятий, подготовки письменных работ уделяется внимание рассмотрению вопросов обеспечения и защиты прав человека и гражданина, охраны общественного порядка, организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБУЧАЮЩИМСЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ

Изучение учебных дисциплин в образовательных организациях высшего образования системы МВД России осуществляется в нескольких формах. В рамках контактной работы в Санкт-Петербургском университете МВД России проводятся занятия лекционного и семинарского типа. При преподавании учебной дисциплины «Основы конституционного права России» научно-педагогическим составом кафедры конституционного и международного права используются следующие формы проведения учебных занятий.

Лекция. Выступает одним из важнейших видов учебных занятий и составляет основу теоретической подготовки обучающихся в процессе обучения в университете. Цель лекции — дать систематизированные научные знания по дисциплине «Основы конституционного права России», формирование компетенций, развитие мотивации обучения, теоретического и практического мышления, акцентировав внимание на наиболее сложных и узловых вопросах темы данной учебной дисциплины.

Семинар. Среди разнообразных форм организации учебных занятий определенное место занимают семинары. Слово «семинар» происходит от латинского «seminarium» — рассадник (знаний). Семинар проводится с целью углубления и закрепления знаний, полученных на лекциях и в процессе самостоятельной работы обучающихся с учебной и научной литературой по соответствующей теме, необходимых для формирования компетенций. Данный вид занятия должен обеспечивать живое, творческое обсуждение учебного материала в форме дискуссии, обмена мнениями по рассматриваемым вопросам. Курсанты и слушатели при подготовке к семинару открывают для себя углубленное значение изучаемого материала, учатся анализировать и размышлять.

Для лучшего усвоения знаний, полученных в ходе лекции основной семинара должно быть самостоятельное исследование поставленных научно-педагогическим работником вопросов, оформленное в виде доклада, сообщения или совместного обсуждения.

К выступлениям обучающихся на занятии предъявляется ряд требований. Излагаемый теоретический материал должен подтверждаться примерами из практики деятельности государственных органов,

базироваться на современных достижениях юридической науки, в том числе связанных с выбранной специализацией. В ответах курсантов и слушателей должна быть самостоятельность, творческое отношение к решению вопроса, выступления курсантов должны базироваться на опыте практической работы и быть грамотными в литературном отношении.

Доклад готовится по актуальным вопросам дисциплины «Основы конституционного права России», рекомендуется пользоваться 5 и более источниками. Доклад должен включать введение, основную часть и заключение. Во введении отражается (очень кратко) важность вопроса. В основной части излагается суть выступления. В заключении подводятся итоги выступления по теме доклада, делаются обобщающие выводы. Выступления обучающихся сопровождаются презентацией по теме доклада. На один доклад отводится 10–15 минут от общего времени семинара.

Выступление в форме сообщения отличается от доклада освещением одного проблемного вопроса темы, который не рассматривался на лекции. Для подготовки необходимо пользоваться 2-3 источниками. Курсант или слушатель сообщает проблемные вопросы выбранной темы, которые обсуждаются в учебном взводе (группе), в дискуссии участвует также научно-педагогический работник. Выступления обучающихся сопровождаются презентацией по теме сообщения. На одно сообщение отводится не более 7–10 минут от общего времени семинара.

Практическое занятие. Одной из основных форм обучения, обеспечивающих связь теории и практики, содействующей выработке у обучающихся умений и навыков применения знаний, усвоенных на лекции, семинаре и в результате самостоятельной работы, является практическое занятие. Это, как правило, решение прикладных задач, образцы которых могут быть даны на лекциях и/или обсуждены на семинарах. Лекция и практическое занятие должны строго чередоваться по времени и быть методически связаны с проблемной ситуацией. Лекция должна подготовить обучающихся к практическому занятию, а практическое занятие — к очередной лекции.

Практическое занятие предполагает осуществление практических работ по заданию научно-педагогического работника и под его контролем. На лекции рассматриваются теоретические основы, а на практическом занятии происходит обучение их практическому применению.

Целью практических занятий является развитие практических умений, профессиональных компетенций (способности выполнения определенных действий, необходимых в будущей профессиональной деятельности) или умений, которые необходимы для освоения последующих учебных дисциплин. В содержание практических занятий входит решение разнообразных задач, чаще всего профессиональных.

В образовательном процессе наряду с академическими формами обучения используются такие интерактивные формы проведения занятий, как: блиц-опросы; выездные занятия; деловые игры; кроссворды; круглые столы; тестирование.

Проведение учебных занятий в интегративных формах имеет свою специфику. В отличие от традиционных форм они нацелены, прежде всего, на использование такого формата проведения занятия, который предполагает самостоятельное овладение обучающимися знаниями в ходе активной познавательной деятельности самого обучающегося (курсанта, слушателя). В основе таких форм проведения занятий лежит диалогическое общение. Такого рода общение происходит между субъектами образовательного процесса: научно-педагогическими работниками и курсантами (слушателями), также и между самими курсантами и слушателями.

Цели использования в образовательном процессе интерактивных форм обучения следующие:

- повышение познавательной активности в ходе образовательной деятельности (научно-педагогические работники и курсанты);

- сокращение объема информационного материала и увеличение объема учебной информации проблемного или дискуссионного характера в ходе проведения лекций;

- наделение обучающихся навыками ведения дискуссии, обсуждения спорных вопросов и конституционно-правовых проблем, формирование навыков аргументации позиции обучающегося (курсантов и слушателей);

- обеспечение баланса между академичностью и практической составляющей в ходе образовательного процесса.

В процессе самостоятельной подготовки к каждому занятию необходимо изучить рекомендованную литературу.

Подготовка к занятиям предполагает знание курсантами (слушателями) содержания конституционного законодательства, норм других правовых актов, тексты которых содержатся в Собрании законодательства Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

При подготовке к занятиям курсантам и слушателям целесообразно также ознакомиться с рабочей программой учебной дисциплины и списком рекомендуемой литературы, используя технические средства обучения и дидактические материалы (медиапрезентации, видеофильмы, наглядные пособия, раздаточные материалы).

Тема 1

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации как отрасли права. Эволюция и современные концепции содержания предмета конституционного права. Система конституционного права. Конституционно-правовые нормы, их особенности и типология. Конституционно-правовые институты.

Конституционно-правовые отношения, их сущность, виды, характерные черты. Основания возникновения, изменения и прекращения конституционно-правовых отношений. Классификация конституционно-правовых отношений.

Субъекты конституционных отношений, их классификация и особенности.

Система источников отрасли современного конституционного права Российской Федерации.

Понятие, предмет и методология науки конституционного права Российской Федерации. Современные представления о предмете науки конституционного права. Цели, задачи и функции науки конституционного права. Система науки и учебной дисциплины конституционного права Российской Федерации.

Право любой страны представляет собой сложную структурированную систему, в рамках которой каждая отдельная отрасль права занимает свое особое место и играет соответствующую роль. Это вполне относится и к конституционному праву. Своеобразие конституционного права состоит, прежде всего, в том, что оно занимает особое место в российской правовой системе. Роль основополагающей отрасли права России по отношению к другим отраслям состоит в том, что данная отрасль «задает тон» для других отраслей. Иными словами нормы конституционного права имеют основополагающий характер. Нормы иных отраслей не должны противоречить конституционно-правовым нормам.

Конституционное право закрепляет сущность, формы и структуру государства, правовой статус человека и гражданина, систему государственных органов и общий механизм их функционирования. Конституционно-правовые нормы являются исходными для всех других отраслей права, развивающих и конкретизирующих их на ином, своем уровне.

Конституция — это одновременно фундамент, остов всей правовой системы и ее «скелет». На его базе формируется и развивается все многогранное и многоплановое здание правовой системы. Основным законом государства (конституция) определяет главную роль конституционного права в национальных системах права и законодательства. В текстах основных законов государств устанавливаются демократические и гуманистические принципы общественной и государственной жизни страны. Указанные принципы затем реализуются в законодательных актах, составляющих правовую основу других отраслей права. Все без исключения отрасли права берут свое начало в конституционном праве. Конституционные нормы, можно сказать, конкретизируются и развиваются в других отраслях права. Отрасли права любой страны могут успешно развиваться при условии соответствия конституционным нормам, содержащимся в конституционном законодательстве.

Определяя общую структуру, принципы организации, основы компетенции и механизм функционирования органов управления, конституционное право устанавливает принципиальные начала существующих отношений.

В правовой науке традиционным считается подход, согласно которому категория «конституционное право» воспринимается в нескольких аспектах (смысловых срезах): как отрасль права; учебный курс (дисциплина); область научных исследований (наука конституционного права). В первом из приведенных значений конституционное право — это систематизированная совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющая основы взаимоотношений между государством и личностью, конституционные характеристики государства, порядок организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Одноименная учебная дисциплина представляет собой учебный курс, преподаваемый в образовательных организациях. *Конституционно-правовая наука* — система взглядов, принципов, идей, представлений, научных знаний об отрасли конституционного права и регулируемых нормами данной отрасли общественных отношениях.

Конституционно-правовая норма — установленное государством общеобязательное правило поведения, которое регламентирует отношения, образующие предмет соответствующей отрасли права. Под *конституционно-правовыми отношениями* принято понимать складывающиеся в обществе отношения, регламентируемые конституционно-правовыми нормами.

Под *источниками конституционного права* понимаются внешние формы выражения норм одноименной отрасли права. Источники конституционного права можно разделить на две основные сферы: естественное право и позитивное право.

Естественное право. В юридической науке общепризнанным считается подход, по которому в основе естественного права лежат представления о свободе человека, справедливости, неотъемлемости прав личности. Такого рода представления сформировались в эпоху античности. Развитие идей естественного права в дальнейшем произошло в ходе революционных событий в западных странах в эпоху просвещения. Идеи естественного права повлияли на формирование концепции правового государства, демократического государственного строя, гражданского общества и народовластия.

Позитивное право. Источниками позитивного конституционного права являются внешние формы выражения права. Другими словами это принимаемые компетентными государственными органами законодательные акты государства, содержащие конституционно-правовые нормы.

В юридической мысли с течением времени сложилось два принципиально различных подхода к пониманию сущности права: естественно-правовой и позитивно-правовой. Первый из них отрицал полноту правовой власти государства, отдавая предпочтение божественной воле, естественной природе общественных отношений или достижениям человеческого разума. Согласно естественно-правовой концепции, позитивное право является вторичным по отношению к естественному праву, должно искать в нем главный источник законодательства и правоприменения, основной критерий справедливости государственной деятельности. В свою очередь, юридический позитивизм базируется на более прагматичной системе ценностей, согласно которой право следует понимать в качестве продукта человеческой жизнедеятельности, воли суверена, решений законодателя и правоприменителя.

Проблема соотношения естественного и позитивного права имеет самостоятельное теоретическое значение. В рамках курса конституционного права нет смысла чрезмерно углубляться в детали данной научной полемики. Вместе с тем, следует особо подчеркнуть, что конституционный институт прав и свобод человека и гражданина в современной конституционно-правовой мысли связывается, как правило, с естественно-правовой концепцией правопонимания. Принято считать, что *основные*

права человека имеют *естественную* природу. Они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Подтверждение этому мы находим не только в большинстве теоретических разработок современности, но и непосредственно в тексте Конституции РФ, конституциях многих зарубежных стран, практике российского конституционного правосудия.

Признание прав человека в качестве «естественных» означает их надпозитивность, верховенство и неприкосновенность. Права человека не «дарованы» президентом, парламентом, правительством или судами. Они существуют помимо позитивной воли законодателя, в силу достижений современной цивилизации, гуманистической природы общества и их высокого демократического предназначения. Никому в современном обществе не дозволено действовать *произвольно* в отношении индивидуальных прав, т. е. *по своему усмотрению* предавать смерти, причинять страдания, подвергать пыткам и унижению, заключать под стражу, вторгаться в частную жизнь, лишать права на участие в управлении государством, запрещать вступать в брак, препятствовать наемному труду или предпринимательской деятельности, лишать имущества и т. д. Эти фундаментальные права не могут быть пересмотрены главой государства и парламентом, тем более — исполнительно-распорядительными и судебными органами.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие отрасли конституционного права России, предмет и метод регулирования конституционного права.
2. Конституционно-правовые отношения: субъекты, объекты, классификация.
3. Конституционно-правовые нормы, их классификация, особенности. Конституционно-правовые институты.
4. Источники конституционного права.
5. Конституционное право как наука.

Темы сообщений:

1. Основные этапы развития науки конституционного права России.
2. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* необходимо сформулировать определение понятия конституционного права как отрасли российской правовой системы. Обозначить круг общественных отношений, входящих в предмет данной отрасли права. Перечислить особенности предмета конституционного права. Сравнить понятия «конституционное право» и «государственное право». Установить место и роль отрасли конституционного права в российской правовой системе, назвать основные тенденции и проблемы развития этой отрасли права.

При ответе на *второй вопрос* необходимо раскрыть содержание и определить сущность конституционно-правовых отношений. Назвать особенности данных правоотношений. Перечислить элементы конституционно-правового отношения, основания для их возникновения, изменения и прекращения. Представить основные критерии для классификации (деления на виды) конституционно-правовых отношений.

При ответе на *третий вопрос* необходимо сформулировать определение нормы конституционного права (конституционно-правовой нормы). Представить структуру нормы конституционного права и назвать особенности структуры данных правовых норм. Осуществить сравнение норм конституционного права с нормами иных отраслей российского права. Назвать критерии для классификации норм конституционного права. Установить содержание понятия «конституционно-правовой институт». Разъяснить, что собой представляет понятие «система конституционного права».

При ответе на *четвертый вопрос* необходимо сформулировать определение понятия «источник конституционного права». Для этого целесообразно обратиться к содержанию понятия «источник права». Перечислить виды источников конституционного права. Ответить на вопрос о том, к каким источникам конституционного права в юридической науке не сформировался единый подход (относятся ли они к таковым или нет).

При ответе на *пятый вопрос* необходимо обратиться к значению конституционного права в качестве области научных исследований (науки конституционного права). Рассмотреть основные периоды становления и развития конституционно-правовой науки. Назвать тенденции и проблемы в развитии современной науки конституционного права. В качестве дополнительной информации при ответе на данный вопрос не лишним будет перечислить ученых, которые внесли существенный вклад в развитие конституционно-правовой науки на различных

этапах ее формирования. Привести примеры источников конституционного права (форм внешнего выражения научных изысканий — представителей данного направления юридической науки).

Вопросы для самоконтроля:

1. Конституционное право является ведущей отраслью российского права? Приведите аргументы в пользу данного утверждения.

2. Что, по вашему мнению, представляет собой предмет конституционного права как отрасли?

3. Являются ли решения Конституционного Суда Российской Федерации источниками конституционного права? В случае положительного ответа обоснуйте свою позицию.

4. Приведите определение понятия «система». Назовите основные элементы системы конституционного права.

5. Какие основные периоды (этапы) развития науки конституционного права можно выделить?

6. Каковы основные тенденции развития отрасли «конституционное право»?

7. Назовите основные проблемы развития науки конституционного права.

8. Приведите основные тенденции становления и развития современной конституционно-правовой науки.

9. Являются ли научные изыскания исследователей проблем конституционного права источниками одноименной отрасли права в нашем государстве?

Тема 2

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 1993 ГОДА. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Процедура подготовки и порядок принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. Необходимость смены Конституции в конце прошлого столетия. Конституционный кризис в СССР августа-декабря 1991 года. Теоретические основы новой концепции Конституции Российской Федерации. Референдум и выборы 12 декабря 1993 года. Итоги референдума.

Система Конституции Российской Федерации 1993 года. Общая характеристика Конституции Российской Федерации 1993 года, её достоинства и недостатки.

Правовая охрана и гарантии реализации Конституции Российской Федерации. Толкования Конституции.

Понятие принципов конституционного строя. Закрепление принципов конституционного строя в Конституции Российской Федерации.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Народовластие. Государственный суверенитет. Федерализм. Социальный характер государства. Единство экономического пространства и свобода экономической деятельности.

Идеологическое и политическое многообразие. Светский характер государства. Верховенство права.

Конституционные гарантии защиты основ конституционного строя. Особый порядок изменения конституционных положений об основах конституционного строя. Институты защиты конституционного строя: недопустимость узурпации власти, введение чрезвычайного положения как способ защиты конституционного строя.

В правовой науке под *конституцией* понимается основной закон, определяющий юридический каркас государства, конституционные принципы, структуру, главные характеристики государственного и общественного строя, права и свободы личности, форму правления и государственного устройства, систему судебных органов и другие основные устои общественной и государственной жизни.

Под структурой конституции понимают порядок группировки конституционных норм внутри конституции. Конституция состоит из разделов, глав, статей. Содержание статей разделяется на части

и пункты. Вводная часть, которая предшествует основному тексту конституции, называют преамбулой.

Функции конституции — это различные направления воздействия конституции на общественные отношения, посредством которых проявляется ее сущность и социальное предназначение.

1. *Учредительная функция* заключается в том, что:

а) конституция, как правило, появляется в результате существенных изменений в жизни общества и устанавливает (учреждает) новый общественный и государственный строй. Например, возьмем Конституцию РСФСР 1918 года, которая провозгласила образование нового государства, провозгласила диктатуру пролетариата, т. е. оформила (на бумаге) переход политической власти в руки рабочего класса и беднейшего крестьянства;

б) конституция может учредить новую форму правления (например, конституция Италии 1947 г., которая учредила вместо монархии республику), новые государственно-правовые институты (например, институт конституционного контроля или вместо однопалатного парламента учредить двухпалатный);

в) наконец, учредительная функция конституции выражается также и в том, что ее нормы выступают в качестве первоосновы, являются первичными.

2. *Политическая функция* заключается в том, что конституция представляет собой политический документ, основное содержание которого составляют вопросы устройства государства, а также организации государственной власти. Нормы конституции устанавливают принципы политической системы страны, закрепляют политическое и идеологическое многообразие, многопартийность.

Конституция, таким образом, как бы устанавливает «политические правила игры», на основе которых различные политические силы взаимодействуют и конкурируют между собой. Предоставляя политическим силам, равные возможности в борьбе за государственную власть, конституция только запрещает действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной розни. Задача конституции состоит в создании условий для развития политических отношений.

3. *Идеологическая функция*. Конституция по своей природе не может не быть идеологическим документом. Каждая конституция закреп-

ляет свою систему общественных ценностей. Например, советские конституции категорически отрицали частную собственность и провозглашали однопартийную систему с руководящей ролью КПСС (и это яркое проявление советского взгляда на жизнь, советской идеологии). А вот российская конституция 1993 г., наоборот, провозглашает многообразие форм собственности и соответственно признает и защищает наравне с другими частную собственность, а также провозглашает политическое многообразие, т. е. многопартийность — и это уже совсем другой подход, другая идеология.

Конституция представляет собой определенную идеологию — систему идей, взглядов на государственное и общественное устройство.

Таким образом, в каждой конституции заложено свое мировоззрение, и каждая конституция нацелена на то, чтобы воспитывать граждан в духе конституции, прививать им уважение к провозглашаемым в ней ценностям. Т. е. конституция представляет собой определенный посыл обществу.

4. *Внешилолиторическая функция* заключается в том, что конституция обращена не только к внутренней жизни страны, но и одновременно является основой внешнеполиторической деятельности государства.

5. *Юридическая функция* заключается в регулировании общественных отношений, в том, что конституция является основным законом, является основой правовой системы государства. Именно Конституция является фундаментом для принятия всех остальных нормативно-правовых актов, т. е. фундаментом всей правовой системы страны.

Юридические свойства конституции: 1) верховенство Конституции Российской Федерации; 2) высшая юридическая сила; 3) база текущего законодательства.

Конституция Российской Федерации 1993 года установила достаточно жесткую процедуру внесения в нее изменений. Порядок внесения изменений в Конституцию, прежде всего, закреплен в самой Конституции, глава 9 которой так и называется «*Конституционные поправки и пересмотр Конституции*».

В Основном законе нашего государства в статье 16 установлено, что положения первой главы Конституции Российской Федерации закрепляют основы конституционного строя российского государства. Следует отметить, что названная глава федеральной Конституции имеет точно такое же название.

Юридическая конструкция *«основы конституционного строя»* являются главнейшим объектом юридической регламентации и включают в себя следующие компоненты: 1) важнейшие базовые конституционные ценности; 2) основополагающие идеи составляющие каркас основных конституционно-правовых институтов и норм.

В содержании главы Конституции Российской Федерации, посвященной основам конституционного строя, выделяются следующие блоки основополагающих идей государственной и общественной жизни страны: демократизм и гуманизм конституционного строя; базовые характеристики Российской Федерации; основы политической, социальной и духовной жизни российского общества; базовые параметры политической системы государства и организации государственного управления.

Концепция конституционализма предполагает не только наличие в обществе демократической организации власти и обеспечение гуманизма, верховенства прав и свобод человека и гражданина. Требуется также известная степень справедливости. Понятие справедливости, преимущественно, — философское и в значительной степени — оценочное. Обычно справедливость связывают с требованием соответствия между ролью человека и его социальным положением, заслугами и их признанием, трудом и вознаграждением, деянием и воздаянием и т. п. В целом справедливость можно охарактеризовать как исторически меняющееся представление о «должном», «верном», «истинном», «надлежащем», «обоснованном» и «непроизвольном» в общественных отношениях. Многие социальные нормы и ценности устойчиво признаны в качестве справедливых, однако единого мнения о справедливости быть не может. Каждый индивид имеет право на собственную оценку тех или иных отношений. В различных сообществах, включая современные, зачастую бытуют весьма дифференцированные представления о справедливости.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Особенности принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.
2. Общая характеристика Конституции Российской Федерации 1993 года.
3. Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 года.

4. Правовая охрана Конституции Российской Федерации 1993 года.
5. Конституционный строй Российской Федерации: понятие и содержание.
6. Конституционные характеристики Российской Федерации.

Темы сообщений:

1. Толкование Конституции Российской Федерации.
2. Конституционное Собрание Российской Федерации.
3. Правовое государство и гражданское общество.
4. Виды референдумов в Российской Федерации.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* необходимо перечислить основные причины, обусловившие потребность в разработке новой российской конституции. Назвать изменения, вносимые в конституцию 1978 года, ставшие результатом конституционного реформирования конца 80-х — начала 90-х годов. Выявить особенности и специфику подготовки проекта Основного закона Конституционной комиссией. Назвать нормативные правовые акты, которые оказали существенное влияние на ход конституционной реформы. Раскрыть содержание Указа Президента Российской Федерации № 1400 «О поэтапной конституционной реформе». Раскрыть порядок принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

При ответе на *второй вопрос* необходимо раскрыть содержание, сущность, структуру и основные юридические свойства Конституции Российской Федерации 1993 года.

При ответе на *третий вопрос* необходимо назвать способы, посредством которых возможно изменить Конституцию Российской Федерации. Рассмотреть понятие «конституционная реформа». Какие изменения конституции можно назвать конституционной реформой, а какие нет. На основании чего возможна данная градация. Дать определение пересмотра Конституции Российской Федерации, перечислить участников данной процедуры, рассмотреть порядок ее осуществления. Пояснить, в чем отличие пересмотра конституции и внесения в нее поправок с точки зрения юридической процедуры. Раскрыть особенности внесения изменений в статье 65 Конституции Российской Федерации.

При ответе на *четвертый вопрос* необходимо обучающимся сформулировать определение термина «правовая охрана» применительно к понятию «конституция». Разъяснить, в чем заключается правовая

охрана Конституции Российской Федерации. Пояснить, какие органы государства вправе осуществлять правовую охрану Конституции Российской Федерации.

При ответе на *пятый вопрос* необходимо сформулировать понятие основы конституционного строя. Для этого следует обратиться к таким понятиям, как общественный строй и государственный строй. Назвать политические, социально-экономические и духовные основы (начала) конституционного строя России.

При ответе на *шестой вопрос* необходимо обучающимся раскрывать конституционные характеристики Российской Федерации. Стоит определить содержание следующих конституционных характеристик нашей страны: демократическое государство, правовое государство, федеративное государство, республиканская форма правления, светское государство, социальное государство.

Вопросы для самоконтроля:

1. Охарактеризуйте социально-политическую обстановку и события, которые предшествовали принятию Конституции Российской Федерации?

2. Какие положения Конституции Российской Федерации изменяются посредством ее пересмотра?

3. Какие положения Конституции Российской Федерации изменяются посредством внесения в нее поправок?

4. Кто может быть инициатором пересмотра Конституции Российской Федерации?

5. Какую роль в процедуре пересмотра Конституции Российской Федерации выполняет Конституционное Собрание Российской Федерации?

6. Как обеспечивается правовая охрана Конституции Российской Федерации?

7. Раскройте содержание понятий «государственный суверенитет» и «народный суверенитет»?

8. Какие существуют формы народовластия?

9. В чем заключается отличие форм народовластия (прямой и косвенной демократии)?

10. Конституция Российской Федерации закрепила основы экономических рыночных отношений?

11. Назовите основные компоненты политической системы государства.

12. Для чего в России был создан институт местного самоуправления в Российской Федерации?

13. Охарактеризуйте содержание и основные черты понятия «светское государство»? Российская Федерация является светским государством или нет? Обоснуйте свою позицию.

Тема 3

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Конституционные основы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации. Конституционные принципы правового статуса личности, особенности их закрепления в Конституции Российской Федерации. Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью — конституционная основа взаимоотношений государства и личности в Российской Федерации. Принцип соответствия прав и свобод человека и гражданина общепризнанным нормам и принципам международного права. Неотчуждаемость основных прав и свобод человека и гражданина. Принцип взаимной ответственности государства и личности. Гарантированность и реальность прав и свобод. Институт прав и свобод личности в Российской Федерации. Развитие концепции прав человека и гражданина в конституционном законодательстве России.

Классификация прав и свобод. Личные (гражданские) права и свободы. Политические (публичные) права и свободы в Российской Федерации и их гарантии. Современное законодательство о порядке осуществления политических свобод. Социальные (трудовые), экономические и культурные права гражданина, их содержание и гарантии. Основные обязанности человека и гражданина в Российской Федерации.

Понятие и принципы гражданства Российской Федерации. Принципы единого и равного гражданства. Недопустимость лишения гражданства или права изменить его. Недопустимость выдачи гражданина Российской Федерации другому государству или высылки за пределы Российской Федерации. Защита и покровительство граждан Российской Федерации за границей.

Основания, способы и порядок приобретения гражданства в Российской Федерации.

Прекращение гражданства Российской Федерации. Гражданство детей и порядок его изменения.

Государственные органы, ведающие вопросами гражданства. Компетенция органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам гражданства.

Для того чтобы установить содержание категории «правовой статус личности» необходимо, прежде всего, уяснить что собой представляют

такие общераспространенные понятия, как «человек», «личность», «гражданин», которые мы можем услышать в повседневной жизни вне их юридического восприятия и толкования.

Говоря о понятии «человек» необходимо обратиться к восприятию данного понятия сквозь призму биологического подхода к его пониманию. В этом случае речь идет об индивидуе с определенным набором физиологических характеристик и свойств (представителя живого мира), как высокоорганизованное существо, отличающееся от других живых существ наличием разума, интеллекта, чувствами и других свойств, присущих человеку.

Переходя к установлению содержания понятия «личность» следует рассматривать человека с другой стороны — социальной. Для личности характерно восприятие действительности с точки зрения осознания себя как части человеческого социума, понимания социальной роли в обществе, а также ответственного отношения к другим представителям общества. В практике встречаются случаи отсутствия у человека качеств личности. Это происходит по ряду объективных или порой субъективных причин. К примеру, наличие у человека психического расстройства и признание его недееспособным по решению компетентных органов государства.

Наконец самое важное с юридической стороны — понимание человека как *гражданина*. Указанное понятие свидетельствует о наличии у человека правовой связи с тем или иным государством, которая предполагает их взаимные права и обязанности.

Отдельно стоит остановиться на категории «права человека». Под ней понимается универсальная категория, вытекающая из природы личности и определяющая меру возможного поведения личности в обществе, ограниченную правовыми установлениями государства, также правами и свободами других лиц.

При рассмотрении правового статуса личности в правовой науке сформировался достаточно распространенный подход, согласно которому он может быть общим, специальным и индивидуальным.

Общий или конституционный правовой статус представляет собой статус конкретного лица в качестве гражданина государства, представителя того или иного общества. В соответствии с конституцией государства данный правовой статус является единым и одинаковым для всех, вне зависимости от того, какой контингент населения представляет личность им наделенная.

Рассматривая *специальный правовой статус*, следует отметить, что этим правовым статусом наделяются лица, представляющие отдельные контингенты населения (государственные и муниципальные служащие, представители судейского сообщества). Посредством данного статуса лицо, им наделенное вправе осуществлять специальные полномочия. Отличие общего и специального статуса состоит в том, что последний предполагает как определенные льготы, так и ограничения в зависимости от должностного и (или) служебного положения.

Индивидуальный статус предполагает персонификацию личности, наделенную указанным статусом. Иными словами речь идет о конкурентной личности, имеющей персонифицированные права и обязанности.

Основы правового статуса личности в современном понимании заложены в Конституции Российской Федерации.

В тексте Основного закона Российской Федерации заключительная статья второй главы Конституции прямо определяет, что: «Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе, как в порядке, установленном настоящей Конституцией».

Понятие «основы» отражает систему взаимоотношений личности и государства, и строится на основе следующих компонентов.

1. Юридическое установление института гражданства. Гражданство — важнейший элемент правового статуса личности. Наличие либо отсутствие гражданства качественный определитель объема прав, которым наделено лицо. Принадлежность лица к гражданству позволяет ему иметь полную правосубъектность. С одной стороны гражданин наделен широким спектром прав и обязанностей, но при этом одновременно обременен определенными обязанностями перед государством, вытекающими из гражданства как правового состояния личности.

Основополагающие идеи, лежащие в основе правового статуса личности, именуются принципами правового статуса человека и гражданина. Выделяют следующие принципы правового статуса личности.

Принципы правового статуса личности категория универсальная. Посредством данных принципов определяются основные черты статуса любого индивида. Конституционное выражение получили следующие принципы правового статуса личности, непосредственно связанные с основными исходными положениями утверждаемой в стране концепции прав человека.

1. *Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства* (ст. 2 Конституции РФ). Приведенное положение Основного закона нашего государства твердо и неукоснительно устанавливает конституционное положение, по которому на страну возлагается обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод личности.

2. *Права, свободы и обязанности человека и гражданина осуществляются на базе равных прав и возможностей личности для их реализации.* Обозначенный принцип, выступает как вполне четко характеризующий правовой статус человека и гражданина.

Проблема равенства и равноправия — одна из центральных в юридической науке. Правовое регулирование неизбежно сопряжено с установлением, в одних случаях, — равенства, в других — неравенства субъектов правоотношений. Так, Президент РФ обладает правом подписания, обнародования или отклонения федеральных законов, принятых Федеральным Собранием. В этом смысле глава государства не является равноправным в отношении всех других субъектов конституционных правоотношений, т. к. только ему принадлежит исключительное право промульгации законов, в то время как другие субъекты подобным правом не обладают. С другой стороны Президент РФ как физическое лицо имеет право на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и т. п. примерно в том же объеме, что и все другие граждане страны. Отличие состоит лишь в особых гарантиях защиты его права на жизнь, свободу, личную неприкосновенность и т. п. в качестве главы государства (иммунитет и индемнитет).

Всякий раз, когда законодатель устанавливает права для определенной категории субъектов правоотношений, он вводит неравное положение этой категории по сравнению с другими лицами. Конституционная концепция равноправия, таким образом, не является абсолютной. Даже так называемые дискриминирующие основания, которые непосредственно перечислены в статье 19 Конституции РФ (пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное и должностное положение, место жительства, отношение к религии, убеждения, принадлежность к общественным объединениям; социальная, расовая, национальная, языковая или религиозная принадлежность) не во всех случаях должны толковаться в качестве безусловных. К счастью, в действующем законодательстве мы не встречаем таких категорий лиц, как «русские» и «не русские», «русскоязычные» и «не русскоязычные»,

«лица высокого происхождения» и «лица низкого происхождения», «богатые» и «бедные» и т. п. Подобного рода дискриминация осталась в прошлом.

3. *Принцип обеспеченности основных прав и свобод личности системой гарантий (принцип гарантированности прав и свобод личности)*. Названный принцип подразумевает создание государством необходимых условий и соответствующих средств эффективной реализации прав и свобод личности. Иными словами правомочия личности обеспечиваются как общими (политическими, социальными, духовными) гарантиями, так и специальными правовыми (юридическими) гарантиями.

4. *Презумпция неотъемлемости прав и свобод человека и гражданина*. Данный принцип предполагает безусловный запрет произвольного ограничения прав личности. Права и свободы человека и гражданина принадлежат каждому с момента появления на свет (рождения).

5. Наличие *обязанностей* в структуре правового статуса личности. Наряду с наличием прав у личности возникают определенные обязанности, которые порой могут быть связаны с правами, в том числе других лиц. К примеру, статья 87 Семейного кодекса Российской Федерации предусматривает обязанности совершеннолетних детей заботиться о содержании нетрудоспособных родителей.

Предназначение государства как субъекта предоставляющего гарантии прав и свобод личности проистекает из юридического смысла положений ряда статей федеральной Конституции (ст.ст. 2, 17–19). Обратимся к содержанию статьи 18. В данной статье Конституции Российской Федерации содержится положение о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Обращаясь еще к одной из статей, а именно 80 статьи Конституции, по которой Президент Российской Федерации является гарантом прав и свобод человека и гражданина. Другой важный орган государственной власти — Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает защиту правомочий личности вне зависимости от правовой связи с государством, установление системы конституционного и иного гарантирования прав и свобод посредством своей деятельности, прежде всего, законотворческой. Не стоит забывать и про контрольную функцию, которой наделяются представительные (законодательные) органы государства в контексте защиты прав личности.

Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В юридических литературных источниках нередко случаи упоминания иных принципов. К такому роду принципам следует отнести следующие: *принцип сочетания личных и общественных интересов, принцип постоянного расширения и углубления прав, свобод и обязанностей.*

Первый из указанных выше принципов связан с пониманием того, что представляют собой личные интересы граждан и общественные интересы. Поиск баланса при учете данных интересов важная задача государства. Что касается второго дополнительного принципа правового статуса личности, то здесь следует отметить следующее:

1) в структуру конституционного статуса личности могут входить права, ранее не известные конституционному законодателю;

2) ранее не фигурирующие в тексте Основного закона права и свободы становясь частью конституционного законодательства (конституции) обретают новое толкование;

3) это постоянное расширение системы гарантий прав и свобод человека и гражданина.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Правовой статус личности: понятие, структура и виды.
2. Принципы правового статуса личности в Российской Федерации.

Темы сообщений:

1. Естественные права человека.
2. Принцип непосредственного действия основных прав и свобод.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* обучающемуся необходимо сформулировать определение понятия «правовой статус личности», назвать основные компоненты в своей совокупности образующие структуру правового статуса личности. Раскрыть содержание правового статуса личности, назвать его виды. Обозначить отличия между видами правового статуса личности. Возможно ли наделение одного лица различными видами правового статуса личности.

При ответе на *второй вопрос* обучающемуся следует раскрыть содержание и сущность основных принципов правового статуса личности

(неотъемлемость основных прав и свобод, равенство прав и свобод, принадлежность основных прав и свобод человеку от рождения, гарантированность прав и свобод и т. д.). При ответе целесообразно сначала обратиться к значению понятия «принцип».

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите определение понятия «личность».
2. Любой ли человек является личностью? При каких обстоятельствах человек может не обладать качествами личности?
3. Правовой статус личности, что собой представляет и какова его структура?
4. Назовите элементы правового статуса личности, которые являются обязательными.
5. Что представляет собой специальный правовой статус?
6. Что означает естественный характер основных прав и свобод человека?
7. Охарактеризуйте международные пакты по правам человека. Какова роль и значение в развитии российского законодательства данных документов?
8. В чем, по вашему мнению, заключается сущность такого принципа правового статуса личности, как: «постоянное расширение и углубления прав, свобод и обязанностей личности»?
9. Перечислите органы государства, которые участвуют в создании необходимых средств условий и для эффективной реализации человеком и гражданином его прав, свобод и обязанностей.

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ

Форма занятия — дискуссия.

Дискуссия — это форма учебного занятия, которая призвана выявить существующее многообразие точек зрения обучающихся на какую-либо проблему и при необходимости провести всесторонний анализ каждой из них, а затем и формирование собственного взгляда каждого обучающегося на ту или иную конституционно-правовую проблему.

Дискуссия может быть организована в рамках подгрупп обучающихся. Как правило, 4–5 человек образуют подгруппу. Данный вид дискуссии является предпочтительным и позволяет задействовать в дискуссии максимальное количество обучающихся.

Темы для дискуссии:

1. Проблемы правового статуса личности в России.
2. Специальный правовой статус.
3. Права и свободы человека и гражданина в России: основные проблемы реализации.
4. Современное понимание прав и свобод человека и гражданина.
5. Обеспечение прав личности в современном мире.

План проведения интерактивного занятия в форме дискуссии:

Процесс проведения дискуссионного занятия включает в себя несколько этапов:

1. *Подготовительный этап.* В рамках подготовительного этапа определяется актуальная тема для дискуссии, составляется план проведения дискуссии, подбирается литература, которую необходимо изучить обучающимся.

2. *Основной этап (дискуссионный).* В рамках основного этапа определяется регламент выступления участников, правила проведения дискуссии, основные докладчики и содокладчики в каждой из групп. Основная часть дискуссионного этапа состоит из выступлений обучающихся, вопросов к докладчикам, ответов на вопросы, обмена мнениями. Время, отводимое на проведение основного этапа, составляет примерно 70 минут.

3. *Заключительный этап.* В рамках заключительного этапа подводятся итоги дискуссионного занятия, вырабатываются рекомендации и выставляются оценки.

Критерии оценки участия в дискуссии:

Оценка «отлично» выставляется, если обучающийся показывает глубокое знание теоретического материала, умеет убедительно обосновывать и отстаивать свое мнение, активно участвует в обсуждении.

Оценка «хорошо» выставляется, если обучающийся активно участвует в обсуждении, умеет аргументировать свое мнение, однако допускает незначительные ошибки в изложении теоретического материала.

Оценка «удовлетворительно» выставляется, если обучающийся слабо владеет теоретическим материалом, обнаруживает пассивность в обсуждении рассматриваемой темы.

Оценка «неудовлетворительно» выставляется, если обучающийся уклоняется от участия в дискуссии, допускает грубые ошибки в изложении теоретического материала.

Тема 4

ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Федеративное государство как форма государственно-территориального устройства.

Становление и развитие российского федерализма. Особенности федеративного устройства Российской Федерации. Принципы федеративного устройства Российской Федерации.

Федеральные округа: понятие и содержание. Предпосылки образования федеральных округов.

Виды субъектов Российской Федерации. Порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.

Формы реализации принципа равноправия и самоопределения народов Российской Федерации. Национально-культурная автономия. Коренные малочисленные народы: понятие и правовой статус.

В юридической науке выделяют три формы государственного устройства: федерацию, унитарное государство и конфедерацию. Главный критерий их разграничения состоит в степени централизации или децентрализации во взаимоотношениях между центральной властью и политико-территориальными образованиями, входящими в состав государства. Конфедерация представляет собой крайнюю форму децентрализации, при которой политический союз даже не обладает суверенитетом. По названной причине конфедерации редки и недолговечны. Строго говоря, их нельзя даже именовать государствами. Федеративная и унитарная формы отличаются друг от друга преимущественно тем, в какой мере политико-территориальным образованиям предоставлена политическая свобода и самостоятельность. В унитарных государствах приоритет отдается центральной власти, в федеративных — наблюдается баланс между федеральными и региональными полномочиями. Однако критерии разграничения данных форм, зачастую, не отличаются ясностью, точностью и недвусмысленностью. Например, Испания официально считается унитарным государством, в то время как для нее характерна существенная степень децентрализации и значительная автономия политико-территориальных единиц. Автономные единицы с особым статусом характерны для таких унитарных государств, как Великобритания

(Северная Ирландия, Шотландия, Уэльс), Франция (Корсика), Италия (Сицилия) и т. д.

В свою очередь, имеющиеся в современном мире федерации демонстрируют значительное разнообразие моделей. В одних странах формирование федераций осуществлялось «снизу» (объединение ранее независимых государств), в других — «сверху» (преобразование унитарного государства в федеративное). По правовой основе различают *договорные*, *конституционные* и *смешанные* федерации, по статусу субъектов — *симметричные* (равноправный статус) и *асимметричные* (дифференциация статуса) федерации. Наблюдаются существенные различия в решении вопросов о государственном суверенитете, разграничении предметов ведения между федеративным центром и его субъектами.

Вопрос о *государственном суверенитете* субъектов федеративного государства до сих пор остается предметом научной полемики. Примечательно, что большинство современных ученых признает, во-первых, отсутствие суверенитета конфедерации (суверенитетом обладают только члены политического союза), во-вторых, неделимость суверенитета унитарных государств (суверенитетом обладает только унитарное государство), в-третьих, наличие суверенитета самого федеративного государства (дискуссионным остается лишь вопрос, обладают ли субъекты федерации государственным суверенитетом или нет, а если да — то в какой мере).

В связи с этим С. А. Авакьян предложил классификацию теорий «необратимого прекращения суверенитета» (после вступления в федерацию субъекты безвозвратно утрачивают суверенитет), «ограниченного суверенитета» (федерации передается не весь суверенитет, а его часть), «полных суверенитетов» (и федерация, и ее субъекты имеют полные суверенитеты одновременно), «потенциального суверенитета» (субъекты федерации утрачивают суверенитет, но не безвозвратно), а также «кумулятивную теорию» (суверенитет федерации представляет собой совокупность суверенитетов входящих в ее состав субъектов).

Примечательно, что *Конституционный Суд РФ установил недопустимость государственных суверенитетов субъектов РФ*, в то время как в Союзе ССР, напротив, всецело признавался суверенитет республик вплоть до их свободного выхода из состава СССР. Поэтому в российском конституционном праве следует различать позитивную волю законодателя (в интерпретации конституционного правосудия) о единстве

и неделимости государственного суверенитета России — с одной стороны, и научную дискуссионность вопроса о государственном суверенитете в федеративных государствах, включая историко-ретроспективный ракурс — с другой.

Современная Россия *официально, конституционно-юридически* является федеративным государством. Об этом свидетельствует само наличие субъектов Федерации, определение их статуса не только федеральными актами, но и конституциями (уставами), законами субъектов Федерации. В России разграничиваются предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, причем субъекты РФ обладают полнотой государственной власти вне предметов федерального ведения и полномочий России по предметам ее совместного ведения с субъектами Федерации. Федеральный парламент имеет двухпалатную структуру, в Совете Федерации обеспечивается представительство именно субъектов Федерации. Однако *содержательно* отечественная федерация имеет ряд ярко выраженных централизованных признаков (унификация налоговой и бюджетных систем, наличие полномочных представителей главы государства в федеральных округах, сравнительная централизация федерального законодательства). Данные обстоятельства не ставят под сомнение федеративный характер российской государственности, но свидетельствуют об определенной специфике, в некоторой степени — уникальности отечественного федерализма. Особенно ярко это проявляется в сочетании *национальных и территориальных* начал в институционализации федеративной системы. В составе России нет строго национальных образований, однако республики и автономии (автономная область и автономные округа) имеют *титульные национальности*. Фактически в этих субъектах РФ проживают граждане различных национальностей, причем представители титульной национальности не всегда составляют их численное большинство. Края, области и города федерального значения титульной национальности не имеют, они организуются по территориальному критерию (в отличие от национально-территориального принципа, характерного для республик и автономий).

Все субъекты Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) обладают *равными правами* в отношениях с федеральным центром. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется

Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Федерации. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Статус субъекта Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский. Однако республики вправе устанавливать свои *государственные языки*. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком России. Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение *родного языка*, создание условий для его изучения и развития, а также *права коренных малочисленных народов* в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

Федерализм не означает *неограниченной самостоятельности* входящих в состав государства политико-территориальных единиц. В случаях угроз жизни и здоровью граждан, массовых беспорядков, насилия, незаконных вооруженных формирований, экстремизма и сепаратизма допускается так называемая *федеральная интервенция*, которая предполагает введение военного или чрезвычайного положения, использование вооруженных сил, прямое федеральное правление, досрочное прекращение полномочий государственных органов субъектов Федерации или приостановление их деятельности.

Государственно-территориальное устройство — способ внутренней национально-территориальной организации того или иного государства и построения органов государственной власти и управления. В зависимости от выбранной государством модели определяются особенности и порядок взаимодействия между центральной властью (федеральным центром) страны и составляющими его территориями.

Содержание государственно-территориального устройства государства во многом зависит от тех реально складывающихся в стране общественных отношений. На характер жизнедеятельности государства значительное влияние оказывает выбранная форма его государственного существования.

Обратимся к государственному устройству нашей страны, которое установлено в Основном законе Российской Федерации. Согласно федеральной Конституции Россия — федеративное государство, состоящее из субъектов Российской Федерации. На момент принятия Конституции в 1993 году в составе Российской Федерации находились 89 субъектов (иногда их именуют регионами). Всего в истории современной России было проведено пять слияний (объединений) субъектов Федерации в последующие после принятия Конституции Российской Федерации годы. В настоящее время наша страна состоит из 85 субъектов Федерации. Видами субъектов Российской Федерации являются: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Рассматривая сущность основных параметров организации современной России с точки зрения государственно-территориального устройства можно с уверенностью утверждать, что наша страна имеет конституционную природу. Данный факт предусматривает обсуждение вопросов границ, статуса и полномочий территорий в составе России только на уровне основного закона Российской Федерации.

В ходе последующих рассуждений назовем и установим содержание основных *юридических признаков* Российской Федерации.

В России имеется нормативный правовой акт, обладающий высшей юридической силой — Конституция Российской Федерации. В республиках в составе Российской Федерации действуют Конституции республик. Субъекты федерации иных видов (к примеру, города федерального значения, автономная область и автономные округа) обладают Уставами и законодательством. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство.

Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

Под *континентальным шельфом* понимается поверхность и недра морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но

находящихся вне зоны территориального моря (12 миль) до глубины 200 м или за этим пределом до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет вести разработку естественных богатств.

Российская Федерация помимо прочего наделена символами государственного суверенитета (государственный флаг, герб, гимн). Данные символы обладают особой значимостью для государства и в связи с этим (ст. 329 УК РФ) охраняются от посягательств и неуважительного отношения государственные символы, поскольку в них в образном и лаконичном виде заключена информация об исторических корнях и ценностях, на которые ориентируется государство.

Российская Федерация и ее субъекты вступают в различные двухсторонние, а также многосторонние отношения и связи с зарубежными странами.

Взаимодействие между Российской Федерацией и её субъектами основано на принципе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в пунктах статьи 71 Конституции, можно условно разделить на несколько групп.

- 1) вопросы государственного строительства;
- 2) вопросы регулирования экономики и социального развития;
- 3) вопросы, внешней политики и внешнеэкономической деятельности;
- 4) вопросы, обороны, и охраны, границы;
- 5) вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;
- 6) вопросы метеорологии, статистической отчетности;
- 7) государственные награды, и почетные звания.

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив, в частности: только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.; на территории субъектов Российской Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности; только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе; только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир; вооруженные силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования; судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании.

Субъекты Федерации наделены конституционно-правовым статусом. Под таким статусом понимают обеспеченную конституцией совокупность правомочий субъекта Федерации, устанавливающую систему прав и обязанностей, которыми обладает субъект Российской Федерации, а также характер их сочетания и взаимодействия с полномочиями федеральной власти.

Федеральная Конституция нашей страны в статье 66 устанавливает правовое положение субъектов Российской Федерации: статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к числу нормативных актов данной сферы правового регулирования отнесены договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. В современных реалиях государственной жизни такие договоры не являются чем-то особенным и заключены субъектами Федерации.

Вышеуказанные договоры — это форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта федерации. Посредством такого рода соглашений разрешаются проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Подтверждением особого значения такого договора является особая процедура его принятия и подписания. Разработанный проект направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в Совет Федерации. О результатах рассмотрения проекта договора в этих представительных органах сообщается Президенту Российской Федерации, который учитывает их мнение при решении вопроса о подписании договора. Договор подписывается Президентом РФ и должностным лицом, уполномоченным субъектом Российской Федерации на подписание договора.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному закону от 6 октября 1999 года. Возникающие по этому поводу разногласия могут быть разрешены с использованием согласительных процедур или посредством судебной инстанции — в Конституционном суде Российской Федерации.

Согласно статье 76 Конституции, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в установленном законом порядке и согласно частям 1 и 2 указанной статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Об органах государственной власти субъектов Российской Федерации говорят статьях 77 и 78 Конституции.

Президент и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории страны.

Современная конституционная модель организации государства и упоминание о том, что Россия это конституционная федерация подтверждается самим фактом закрепления федеративной модели страны в Основном законе Российской Федерации (федеральной Конституции).

Федеративное строение России основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее

субъектов. Одним из основополагающих принципов федеративного устройства Российской Федерации является равноправие ее народов.

Конституция предусматривает несколько *способов изменения состава субъектов Российской Федерации*:

- 1) образование в составе Российской Федерации нового субъекта;
- 2) добровольное вхождение в Российскую Федерацию иностранного государства;
- 3) изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

Порядок принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта четко регламентирован следующим нормативным актом: Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Третий способ законодательного регулирования пока ещё не получил.

Добровольное вхождение в состав Российской Федерации. Инициатором предложения о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части и заключении международного договора выступает соответствующее иностранное государство, изъявившее такую инициативу.

Глава государства после того как от зарубежной страны получает предложения уведомляет о нем Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Рассмотрение предложения и принятие решений, касающихся заключения международного договора, осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Международным договором могут быть урегулированы следующие вопросы:

- а) наименование и статус нового субъекта Российской Федерации;
- б) порядок приобретения гражданства Российской Федерации гражданами иностранного государства и распространения на них в полном объеме правового статуса гражданина Российской Федерации;
- в) правопреемство в отношении членства иностранного государства в международных организациях, его имущественных активов и пассивов;

г) действие законодательства Российской Федерации на территории нового субъекта Российской Федерации;

д) функционирование органов государственной власти и органов местного самоуправления иностранного государства на территории нового субъекта Российской Федерации.

Международным договором может устанавливаться переходный период, в течение которого новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, а также в систему органов государственной власти России.

После подписания международного договора Президент Российской Федерации обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного договора.

В случае, если Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции Российской Федерации, указанный международный договор вносится в Государственную Думу на ратификацию в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Одновременно с международным договором в Государственную Думу вносится проект федерального конституционного закона о принятии в Россию нового субъекта.

Проект федерального конституционного закона о принятии в Россию нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта, а также заключительные и переходные положения, устанавливающие сроки, в течение которых новый субъект должен быть интегрирован в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, а также в систему органов государственной власти России. Проект данного федерального конституционного закона может содержать и другие положения, вытекающие из международного договора и протоколов к нему.

Федеральный закон о ратификации международного договора принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьями 105, 106 и 107 Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон о принятии в Россию нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции Российской Федерации.

В истории нашей страны после прекращения существования советского государственного строя первым и пока единственным прецедентом принятия в состав России части иностранного государства стало принятие в состав Российской Федерации Республики Крым. На основе данной республики в составе России появилось два новых субъекта Российской Федерации: Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Федеральный конституционный закон о принятии в Россию нового субъекта вступает в силу не ранее вступления в силу для нашей страны и для иностранного государства международного договора.

Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав нашего государства, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в нашу страну нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции Российской Федерации.

Порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Инициатива образования в составе России нового субъекта принадлежит субъектам Российской Федерации, на территориях которых образуется новый субъект.

Предложение об образовании в составе России нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Предложение должно быть обосновано и содержать предполагаемые наименование, статус и границы нового субъекта, а также прогноз социально-экономических и иных последствий, связанных с образованием в составе России нового субъекта. В качестве сопроводительных материалов одновременно представляются:

а) предложения о правопреемстве нового субъекта в отношении собственности заинтересованных субъектов России в отношениях с органами государственной власти России, другими субъектами России;

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

в) предложения о функционировании государственных органов и организаций заинтересованных субъектов России на территории нового субъекта России, а также о формировании органов государственной власти нового субъекта России;

г) предложения о действии законов и иных нормативных правовых актов заинтересованных субъектов России на территории нового субъекта России;

д) сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе России нового субъекта.

Президент Российской Федерации уведомляет о полученном предложении об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Совет Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации и при необходимости проводит с ними соответствующие консультации.

Вопрос об образовании в составе России нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов России. Назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе России нового субъекта осуществляются в соответствии с законами заинтересованных субъектов России о референдуме.

Если вопрос об образовании в составе России нового субъекта был вынесен на референдумы двух и более заинтересованных субъектов России и не получил одобрения на референдуме хотя бы одного из указанных субъектов России, повторные референдумы могут проводиться во всех заинтересованных субъектах России независимо от результатов предыдущих референдумов по данному вопросу не ранее, чем через год.

Официальные данные о результатах референдумов заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе России нового субъекта представляются Президенту Российской Федерации.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта может быть внесен в Государственную Думу, если на референдумах заинтересованных субъектов России были приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе России нового субъекта. Проект указанного закона вносится Президентом России.

Проект федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта должен содержать положения, определяющие наименование, статус и границы нового субъекта России, положения о прекращении существования заинтересованного субъекта. Устанавливаются также заключительные и переходные положения.

Федеральный конституционный закон об образовании в составе России нового субъекта принимается палатами Федерального Собрания России в порядке, предусмотренном статьей 108 Конституции.

Изменения в часть 1 статьи 65 Конституции, определяющую состав России, вносятся на основании федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта и учитываются при переиздании текста Конституции России.

Закрепленный в вышеуказанном нормативном правовом акте механизм образования нового субъекта в составе нашей страны был несколько раз использован, и в итоге произошло объединение ряда субъектов.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие и принципы федеративного устройства Российской Федерации.
2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Темы сообщений:

1. Государственно-территориальное устройство Российской империи.
2. Институт федерального вмешательства.
3. Национально-культурная автономия.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* необходимо сначала обратиться к уяснению понятия «государственно-территориальное устройство» и раскрыть его содержание, сформулировав определение данного феномена юридической науки. После этого целесообразно установить содержание основных форм государственно-территориального устройства, рассмотреть принципы федеративного устройства (государственная целостность Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации, равноправие субъектов Российской Федерации).

При ответе на *второй вопрос* необходимо уяснить, что собой представляет конституционно-правовой статус Российской Федерации,

сформулировать определение данного понятия, которое позволит рассмотреть его элементы (государственный суверенитет, территория, единое гражданство, единая правовая система, единое экономическое пространство, органы государственной власти и т. д.), назвать предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации; назвать виды субъектов Российской Федерации и раскрыть их правовое положение, охарактеризовать административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации. Отдельно при ответе на этот вопрос следует перечислить формы взаимодействия субъектов Федерации с федеральными органами власти, органами местного самоуправления, обозначить порядок взаимодействия субъектов между собой в рамках федерации; раскрыть процедуру принятия в Россию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой понятие «федеративное устройство»?
2. Какие бывают виды государственного устройства? Охарактеризуйте каждый из названных видов.
3. Какое государство можно считать унитарным? Приведите примеры государств с унитарным государственно-территориальным устройством.
4. В чем заключаются особенности федеративного государственного устройства?
5. В чем особенность правового положения таких субъектов Российской Федерации как республики?
6. Что такое сложносоставные субъекты Российской Федерации?
7. Каково соотношение понятий «национальный» и «государственный» суверенитет?
8. Что такое национально-культурная автономия?
9. Каков порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации?

Тема 5

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАРОДОВЛАСТΙΑ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Народовластие: понятие и формы реализации. Референдум и выборы как высшее непосредственное выражение власти народа. Сущность и классификация выборов и референдумов в Российской Федерации. Порядок организации и проведения референдума по законодательству Российской Федерации.

Способы непосредственного выражения гражданами их позиции и активности: митинги, шествия, демонстрации, собрания, пикетирование и их конституционно-правовое регулирование.

Представительная демократия в Российской Федерации. Общая характеристика современной системы представительных учреждений и избираемых населением должностных лиц.

В процессе развития государственно-правовых воззрений было установлено, что не единственной, но вместе с тем главной предпосылкой развития демократических идей в общественной и государственной жизни выступает активное вовлечение широких слоев населения к участию в управлении делами государства. Вовлечение в эту деятельность возможно в двух формах: непосредственной (прямой) демократии и представительной (косвенной) демократии.

подавляющее большинство государств мира и все цивилизованные страны успешно воплощают демократические идеи и принципы во всех сферах общественной и государственной жизни. Приверженность данным идеям в нашей стране и их юридическое закрепление произошло в 1993 году с принятием основного закона — Конституции Российской Федерации.

Вне зависимости от методов управления обществом любое государство, в том числе демократического типа не может существовать без «власти». Под данным понятием, как правило, подразумевают возможность навязывания определенной воли другим. При этом воля и действия одних лиц (властвующих) доминирует над волей и действиями других лиц (подвластных). Без существования властных отношений в обществе невозможно организовать процессы общественного производства и выстраивание других не менее важных взаимоотношений участников общественных отношений.

Важным аспектом власти является ее волевой характер. Народовластием присуща общая воля всего народа. Такая воля независима, т. е. суверенна. В этой связи в правовой науке принято говорить о народном суверенитете.

Власть это необходимый атрибут любого высокоорганизованного сообщества, любой социальной организации. Выбор средств и способов управления обществом определяется степенью социально-экономического развития государства.

Основными институтами народовластия являются:

— институты прямой демократии (*референдум, выборы*);

— институты, реализующие волю народа на осуществление власти в стране — *народное представительство*.

Институт народовластия обеспечивается *общими и специальными гарантиями полномочия народа*. К такого рода гарантиям, как правило, относят:

— формирование механизма сочетания непосредственной и представительной демократии как главный принцип организации государственной власти;

— избирательная система, в основе которой демократический принцип свободного волеизъявления граждан в процессе формирования представительных органов государства;

— выражение воли и интересов народа посредством представителей (депутатов);

— кадровая ротация (периодически происходящая сменяемость) руководящих работников государственных органов;

— обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию;

— создания и деятельности общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя (ст. 13 Конституции) находится под запретом.

Консультативные способы участия граждан в публичной деятельности.

В отличие от императивных форм демократии, при которых населению предоставлено право непосредственно либо через своих представителей решать вопросы государственного и местного значения, публичное самоуправление в значительной мере опирается на различные способы консультативного участия граждан в деятельности общества, при которых право *окончательного решения* остается

за *органами* государственной власти и местного самоуправления. Их полезность обусловлена доступностью, массовостью, слабозатратностью и сравнительной простотой, в то время как ответственность за принятие соответствующих решений возлагается на профессиональную публичную власть. В этих случаях действие признака общественного самоуправления о совпадении объекта и субъекта управления приобретает менее выраженный характер, поскольку население и власть оказываются сравнительно обособленными по отношению друг к другу.

Основной смысл консультативной демократии заключается в формировании и выражении мнения, причем не только общественного, но и частного. Каждый индивид вправе высказаться по поводу осуществляемой, планируемой или должной публичной политики. Корреспондирующей этому задачей конституционного права является создание необходимых юридических условий для выражения и учета мнения граждан. Однако консультативные формы самоуправления, как правило, ориентированы на *коллективное* и, по возможности, *массовое* участие граждан в публичной деятельности, в то время как индивидуальное обращение гражданина в устной и письменной форме в адрес органов власти представляет собой лишь исключение из общего правила.

Коммуникация граждан и публичной власти достигается различными способами. В одних случаях (публичные слушания, собрания, конференции, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование) требуется *совместное присутствие*, в других (опросы, обращения) — в таком присутствии нет необходимости. Коллективность участия граждан обеспечивается посредством целенаправленной деятельности *организатора* мероприятия (опросы, телешоу) или *документирования* мнения граждан (подписные листы, зарегистрированные письменные обращения, карточки личного приема).

Совместное присутствие имеет место в *закрытых помещениях* (собрание) или вне таких помещений (митинг), является *статичным* (пикетирование) либо сопровождается *движением* (демонстрация, шествие). Информация о мнении граждан может доводиться до сведения органов власти с помощью средств наглядной агитации (листовки, плакаты, транспаранты), звукоусиливающих технических средств, периодических печатных изданий, телевидения, радио, электронных коммуникационных систем (Интернет), а также непосредственных высказываний, в том числе на заседаниях органов власти (правотворческая инициатива).

Существуют и явно неприличные, даже противоправные формы воздействия на публичную власть (граффити, рукоприкладство, погромы, поджоги, воспрепятствование движению транспорта, нарушение неприкосновенности депутатов, выборных должностных лиц и публичных служащих, клевета и оскорбление). В связи с этим необходимо различать *организованные* и *неорганизованные* способы участия граждан в публичной деятельности.

Деятельность народного представительства по реализации потребностей и интересов граждан. Институт народного представительства предполагает не только формирование депутатского корпуса и выборных должностных лиц посредством публичных выборов, но и последующую деятельность народных представителей по реализации потребностей и интересов граждан. Данная деятельность связана, во-первых, взятыми на представителей *обязательствами*, исходя из их предвыборной программы и заявлений в избирательной кампании, во-вторых, меняющимися *предпочтениями* электората в течение срока легислатуры, в-третьих, *объективными задачами и функциями* государственной власти и местного самоуправления. Все эти факторы по-разному воздействуют на деятельность публичной депутации, нередко порождая внутренние противоречия и конфликты. Так, кандидаты в депутаты на своих встречах с избирателями могут пообещать то, что объективно и (или) в силу требований законодательства не входит в круг задач публичной власти. Предвыборные заявления с течением времени имеют свойство утрачивать актуальность. Законодательство о полномочиях и функциях государственных и муниципальных органов также подвижно.

Деятельность народного представительства оценивается по ее внешним проявлениям, и чем более она привлекательна для общественного мнения, тем больше достоинств ей приписывается. Работа депутата выражается в его позиции при голосовании, в постановке общественно-значимых проблем, во внесении проектов нормативно-правовых и правоприменительных актов, в депутатских запросах и иных обращениях, направленных на реализацию публичных интересов. Деятельность выборных должностных лиц более осязаема, поскольку она непосредственно выражается в принятых документах, официальных заявлениях и выступлениях.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Народовластие: понятие и формы его реализации.
2. Свободные выборы и референдум — высшие формы непосредственной власти народа.
3. Публичные мероприятия: понятие, порядок организации и проведения.
4. Общественные объединения: понятие, виды, порядок создания и деятельности.

Темы сообщений:

1. Деятельность полиции по обеспечению общественного порядка при проведении публичных мероприятий.
2. Роль политических партий в осуществлении народовластия.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* обучающемуся необходимо начать выступление с представления информации, что собой представляет понятие «народовластие», т. е. сформулировать определение этого понятия конституционно-правовой науки. Далее целесообразно обратиться к рассмотрению существующих форм народовластия. Иными словами раскрыть способы реализации принадлежащей народу власти. Отдельно стоит остановиться на сравнении понятий «народный суверенитет» и «национальный суверенитет», определить схожие черты и различия названных юридических терминов.

При ответе на *второй вопрос* необходимо сформулировать определение понятий «выборы» и «референдум», а затем осуществить их сравнительную правовую характеристики, установить их схожие черты и различия. Отдельного внимания заслуживают критерии для классификации (деления на виды) выборов и референдумов. Назвать основные виды данных понятий, согласно выделенным критериям классификации. Раскрыть процедуру подготовки и проведения выборов, референдумов. Обозначить проблемы и обстоятельства, которые могут препятствовать проведению выборов и референдумов.

При ответе на *третий вопрос* обучающимся необходимо обратиться к понятию «публичное мероприятие» и раскрыть его содержание и сущность. Для этого целесообразно сформулировать определение данного юридического термина, привести нормативную базу, регламентирующую проведение публичных мероприятий, виды юридической

ответственности за нарушение порядка организации и проведения подобного рода мероприятий.

При ответе на *четвертый вопрос* необходимо, прежде всего, обратиться к содержанию понятия «общественное объединение» и раскрыть его сущность, сформулировать дефиницию (определение) этого правового термина, назвать нормативную основу деятельности общественных объединений и пояснить, в чем состоит ответственность таких объединений в случае нарушения законодательства Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию «власть».
2. Какой может быть власть? Назовите виды власти. Охарактеризуйте виды власти.
3. Что представляет собой референдум?
4. Что такое выборы?
5. Назовите основные отличия выборов и референдума.
6. Какова юридическая сила решения, принятого на референдуме?
7. Назовите порядок организации и проведения митинга.
8. Что представляет собой политическая партия?
9. Общественная организация, дайте определение понятию.
10. Каковы особенности организации и деятельности религиозных объединений?
11. Что означает народовластие?
12. Кому согласно Конституции Российской Федерации принадлежит власть? Кто является единственным источником власти в Российской Федерации?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ

Форма занятия — решение задач.

Задача 1.

Группа известных предпринимателей обратилась с письмом к Президенту Российской Федерации, в котором просила его назначить всероссийский референдум по вопросу об изменении системы федеральных налогов и сборов, поскольку действующие налоги и сборы, по их мнению, тормозят развитие экономических отношений.

Вправе ли Президент пойти навстречу предпринимателям и назначить указанный референдум?

Задача 2.

На основании федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заполните пропуски:

1) срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, но устанавливаемый срок не может составлять более ... лет;

2) решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за ... дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты;

3) в случае досрочного прекращения полномочий указанных органов или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее чем через ... дней со дня такого прекращения полномочий;

4) голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее, чем через ... дней и не ранее, чем через ... дней со дня принятия решения о назначении выборов;

5) голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть проведено не позднее, чем через ... дней и не ранее, чем через ... дней со дня принятия решения о назначении выборов;

6) голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее, чем через ... дней и не ранее, чем через ... дней со дня принятия решения о назначении выборов;

7) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы

представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации не должно составлять более ... %;

8) срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации составляет ...;

9) установленный законом субъекта Российской Федерации период сбора подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации должен составлять не менее ... дней, а в поддержку инициативы проведения местного референдума - не менее ... дней;

10) размер избирательного залога составляет ... процентов от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Задача 3.

Конституционное Собрание большинством голосов от общего числа его членов приняло решение вынести на референдум проект новой Конституции Российской Федерации.

В течение какого времени и какие федеральные органы государственной власти России должны назначить проведение референдума Российской Федерации?

Задача 4.

Администрация района обязала начальника милиции принять меры по прекращению пикетирования здания мэрии, так как у пикетчиков имелись лозунги и транспаранты, нелестно отзывавшиеся о наличии в России демократии.

Помогите администрации доказать наличие демократии.

Задача 5.

Гражданин М. был задержан постовым за то, что он у магазина сидел с плакатом «Помогите жертве демократии» и просил подаяние. Он обратился к Вам за помощью в качестве адвоката.

Как бы Вы поступили в данной ситуации? Какие аргументы в свою защиту необходимо привести каждой из указанных сторон конфликта?

Тема 6

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Понятие и сущность выборов в Российской Федерации. Способы формирования органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации: избрание, назначение, образование, утверждение и другие. Понятие и сущность избирательного права в Российской Федерации. Активное и пассивное избирательное право. Основные принципы избирательного права в Российской Федерации, их развитие, условия осуществления, ограничения и гарантии. Виды избирательных цензов в Российской Федерации.

Всеобщее и равное избирательное право. Прямые, косвенные, многостепенные выборы. Тайное голосование. Добровольность участия в выборах.

Действующее законодательство о выборах в Российской Федерации. Организация и проведение выборов в Российской Федерации.

Избирательные системы, применяемые в Российской Федерации.

Избирательный процесс. Правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации. Избирательные комиссии, их виды, порядок и сроки образования, компетенция. Порядок образования и полномочия Центральной избирательной комиссии.

Избирательные округа и избирательные участки: понятие, виды, порядок и сроки образования. Понятие многомандатного избирательного округа. Процедура составления списков избирателей. Механизм выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности. Субъекты права выдвижения кандидатов. Способы определения результатов выборов.

Вопросы финансирования выборов в Российской Федерации.

Согласно ныне действующему Основному закону нашей страны (статья 3) власть в России принадлежит ее многонациональному народу и осуществляется им непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации предусмотрены следующие формы народовластия: 1) прямая демократия, т. е. непосредственная реализация принадлежащей народу власти; 2) косвенное (не прямое) народовластие — реализация «властных полномочий» народа через органы государственной власти и местного самоуправления.

Органы государственной власти составляют взаимосвязанную и взаимообусловленную совокупность отдельно взятых государственных органов, осуществляющих свою деятельность на базе единых принципов (основополагающих начал). В основе функционирования любого органа государства лежат идеи правового государства и демократии.

В традиционном юридическом понимании *орган государства* представляет собой обособленную часть государственного аппарата, состоящую из государственных служащих, обладающих соответствующей компетенцией и наделенных властными полномочиями в определенной сфере государственной деятельности, реализующих задачи и функции государства с использованием имеющихся у них материальных и технических возможностей.

Сущностная характеристика органа государственной власти складывается из совокупности трех основных признаков.

1. *Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным конституцией, законами или другими правовыми актами порядком*, что исключает возможность произвольного создания органов власти.

2. *Орган государственной власти наделен властными полномочиями*. Другими словами решения принятые государственным органом с одной стороны являются общеобязательными для исполнения, а с другой в случае необходимости обеспечиваются принудительной силой государства (органами государственного принуждения).

3. *Повседневное функционирование органов государственной власти осуществляется в формах и методах, установленных правовыми актами*. Вместе с тем следует отметить, что органы государственной власти должны функционировать в рамках своей компетенции и организационных форм деятельности, установленных правовыми актами. Прежде всего, это касается государственных мер принудительного характера.

Государственный аппарат состоит из самостоятельных органов, которые могут быть представлены как одним человеком, так и группой лиц (депутатами). К первой группе государственных органов можно отнести Президента Российской Федерации (главу российского государства). Также к ним относятся президенты республик и губернаторы (главы администраций), Генеральный прокурор Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Ко второй группе Государственную Думу Российской Федерации — «нижнюю» палату российского парламента.

Во взаимодействии с органами государственной власти, в России действуют *органы местного самоуправления*. Данные органы обладают особой природой и согласно Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем органы государственной власти и органы местного самоуправления образуют единую систему публичной власти.

Для понимания того, что представляет *система публичной власти* необходимо дать определение понятию *система*. Данное понятие представляет собой систематизированную совокупность элементов, объединенных в единое целое на основе общих признаков. На этой основе государственные органы объединяются в *государственный аппарат*. Обозначенная категория подразумевает сложнейший механизм (систему) или иными словами взаимосвязанный комплекс подсистем: «вертикальных» (система представительных органов, система органов исполнительной власти, судебная система), «горизонтальных» (федеральные государственные органы, органы государственной власти республик в составе Российской Федерации и т. п.).

Конституционная регламентация организации и деятельности государственных органов в России, несмотря на единую социальную природу, не является однородной. Такого рода регламентация достаточно сложна в структурном плане. Специфика направлений конституционного регулирования, определена местом и ролью соответствующего государственного органа в структуре государственного аппарата.

В России существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех ветвей. Другими словами не являются ни законодательными, ни исполнительными, ни судебными. Однако в то же время эти органы создаются и действуют в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. По своему статусу они являются независимыми органами государственной власти. К их числу относят следующие органы государства, которые могут именоваться как «государственные органы с особым статусом».

1. Прокуратура Российской Федерации.
2. Центральный банк Российской Федерации.
3. Счетная палата Российской Федерации.
4. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.
5. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.
6. Российская академия наук.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Орган государственной власти: понятие, признаки.
2. Принципы деятельности органов государственной власти.

Темы сообщений:

1. Принцип открытости в деятельности органов государственной власти.
2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* необходимо выступающему курсанту или слушателю сформулировать понятие органа государственной власти, раскрыть сущность и содержания данного понятия. Отдельно стоит остановиться на рассмотрении основных признаков государственного органа. Сравнить понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» с точки зрения их тождественности (схожести).

При ответе на *второй вопрос* необходимо рассмотреть принципы деятельности государственных органов. Охарактеризовать принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина более подробно.

Вопросы для самоконтроля:

1. Как соотносятся «орган государственной власти» и «государственный орган»?
2. Чем, на ваш взгляд, отличаются понятия компетенция и полномочия? Возможно ли указанные понятия воспринимать как тождественные?
3. Дайте определение понятию орган применительно к государственной власти. В каком еще значении употребляется понятие «орган»?
4. Назовите признаки органа государственной власти.
5. Как обеспечивается доступ к информации о деятельности органов государственной власти?
6. Что представляют собой органы общей компетенции?
7. Что такое первичные органы государственной власти?
8. В чем заключается особенность правового положения прокуратуры Российской Федерации по сравнению с другими органами государственной власти?
9. Существуют ли государственные органы, которые не возможно однозначно отнести к той или иной ветви власти? Как они называются?
10. Чем отличаются органы государственной власти от органов местного самоуправления?

Тема 7

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Понятие избирательного права и избирательной системы. Источники избирательного права. Основные принципы избирательного права. Мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы.

Избирательный процесс: понятие и основные стадии.

Понятие и система гарантий избирательных прав граждан. Ответственность за нарушение законодательства о выборах.

Роль правоохранительных органов в обеспечении законности выборов.

Выборы представляют собой способ формирования государственных органов или наделения полномочиями должностных лиц, в основе которого лежит волеизъявление в форме голосования непосредственно народом либо управомоченными им лицами при условии, что на каждый мандат претендует не менее двух кандидатов.

В юридической науке принята следующая *классификация* публичных выборов: по *виду избираемого субъекта* выделяют выборы депутатов и должностных лиц; по *способу проведения* — основные, повторные и дополнительные; по *очередности* — очередные и внеочередные (которые, в свою очередь подразделяются на досрочные и сверхсрочные); по *виду избирательной системы* — мажоритарные, пропорциональные и смешанные; по *форме волеизъявления* — прямые и косвенные; по *числу кандидатов* — альтернативные и безальтернативные; по *количеству стадий голосования* — выборы в один тур и в несколько туров (т. е. с использованием повторного голосования, а не повторных выборов). С точки зрения территориальной системы публичной власти, выделяют федеральные, региональные (субъектов Федерации) и местные (муниципальные) выборы.

В России на федеральном уровне непосредственно гражданами избираются глава государства — Президент Российской Федерации, «нижняя палата» Федерального Собрания (парламента России) — Государственная Дума. На региональном уровне (на уровне субъектов Российской Федерации) — законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. На уровне местного самоуправления — представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований.

С понятием «избирательная система» находится в тесной взаимосвязи юридическая категория «избирательное право».

Избирательная система Российской Федерации может быть охарактеризована как систематизированная совокупность юридических норм, устанавливающих основные принципы в следующих сферах. Проведение выборов. Реализация конституционных прав граждан в сфере избирательного права и процесса (избирать и быть избранными). Регулирования общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Установление условий и средств эффективной реализации, избирательных прав граждан.

Существуют две основные избирательные системы — мажоритарная и пропорциональная. Каждая из этих систем имеет немало разновидностей. Кроме того, иногда применяется смешанная избирательная система, в которой сочетаются отдельные принципы мажоритарной и пропорциональной систем.

Избирательный процесс — систематизированная совокупность юридических норм, регламентирующих порядок организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательный процесс поделен на ряд отдельных этапов (стадий), в совокупности составляющих данный социально-правовой процесс. *Стадии избирательного процесса* — это самостоятельные этапы организации и проведения выборов, которые следуют в определенной последовательности, и в рамках которых совершаются установленные нормативными правовыми актами избирательные действия и процедуры, гарантирующие осуществление субъективных конституционных прав граждан в области избирательного процесса.

Рассматриваемый нами социально-правовой процесс состоит из нескольких стадий (этапов). Традиционным в юридической науке считается деление, в соответствии с которым выделяются следующие основные (обязательные) стадии:

- 1) назначение выборов;
- 2) образование инфраструктуры выборов: избирательных комиссий, избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей;
- 3) выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов;
- 4) предвыборная агитация;
- 4) голосование, подсчет голосов, установление итогов голосования и результатов выборов.

К факультативным стадиям избирательного процесса (которые возможны при наличии определенных обстоятельств, указанных в законе, и выполняют уточняющие функции) относят: повторное голосование, повторный подсчет голосов¹.

Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Понятие и принципы избирательной системы.
2. Избирательный процесс: понятие, стадии.

Темы сообщений:

1. Защита избирательных прав граждан.
2. Современные избирательные технологии.

Методические рекомендации

При ответе на *первый вопрос* необходимо обучающемуся раскрыть понятие и содержание выборов в России. Сформулировать определение понятия «избирательная система» (в узком и широком смысле). Рассмотреть понятие «избирательное право». Объяснить разницу в понимании данного понятия в объективном и субъективном смысле. Перечислить и раскрыть содержание основных принципов избирательной системы.

При ответе на *второй вопрос* необходимо, прежде всего, сформулировать определение избирательного процесса, раскрыть его содержание и определить сущность данного феномена юридической науки и практики. Отдельно рассмотреть стадии избирательного процесса.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите основные законодательные акты, регламентирующие избирательный процесс в Российской Федерации.

¹ Мелентьев И. С., Кузьмин Р. С., Волошенко М. В. Избирательный процесс и его основные характеристики. Стадии избирательного процесса // Образование и наука в современных реалиях: сборник материалов VIII Международной научно-практической конференции. 2019. С. 204.

2. Являются ли понятия «избирательное право» и «избирательная система» тождественными? В случае необходимости обозначьте основные отличия указанных правовых понятий.

3. Что представляет собой понятие «избирательное право» в субъективном смысле?

4. Перечислите основные преимущества пропорциональной избирательной системы.

5. Существует ли смешанная избирательная система?

6. Какие требования предъявляются к образованию избирательных округов?

7. Как формируется Центральная избирательная комиссия Российской Федерации?

8. В каких случаях выборы признаются несостоявшимися, а в каких — недействительными?

9. Сформулируйте определение понятия «абсентеизм». Существует ли данное политическое (правовое) поведение в Российской Федерации?

10. Назовите основные проблемы и тенденции развития избирательного права в Российской Федерации.

11. Что собой представляет в объективном смысле понятие «избирательное право»?

ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗАНЯТИЕ

Форма учебного занятия — деловая игра.

Основные цели деловой игры:

1. Изучение курсантами стадий избирательного процесса, прав и обязанностей субъектов избирательного процесса, особенностей избирательных систем.

2. Формирование практических навыков применения конституционно-правовых норм для разрешения дел, связанных с организацией и проведением федеральных, региональных и муниципальных выборов.

3. Формирование умения давать квалифицированные юридические заключения и консультации.

План проведения деловой игры:

Предварительный этап (подготовительный):

1) определение задач деловой игры, состава участников, распределение ролей;

2) распределение групповых и индивидуальных заданий;

3) сбор необходимых документов и материалов; чтение рекомендованной научной, учебной литературы; изучение нормативно-правовых актов; работа с электронными информационными ресурсами; консультации с преподавателем.

Основной этап:

- 1) ознакомление с порядком проведения (правилами) деловой игры;
- 2) выполнение учебных заданий.

Заключительный этап:

- 1) подведение итогов деловой игры;
- 2) оценивание работы участников.

Методические рекомендации по проведению деловой игры:

Преподаватель формирует 4 игровых коллектива по 5 человек.

I этап. На столе преподавателя разложены карточки с терминами из области избирательного права (например, всеобщее избирательное право, избирательная система, избирательный ценз, избирательное объединение, избирательный округ, информирование избирателей, избирательный участок, избирательная квота, электорат, избирательные права, абсентеизм и т. д.). Члены каждой из команд по очереди берут карточки и дают определения. Каждый правильный ответ оценивается баллом, если ответ неправильный — балл снимается (в этом случае право ответа переходит к другой команде).

II этап. Преподаватель раздает командам карточки с наименованиями стадий избирательного процесса («выдвижение кандидатов», «предвыборная агитация», «голосование» и т. д.). Задача каждой команды — в течение запланированного времени (15 мин) составить правовую ситуацию (задачу) в рамках той стадии избирательного процесса, которая досталась этой команде. Затем игровые коллективы обмениваются задачами и в течение 10–15 мин. решают их.

III этап. Преподаватель оценивает степень усвоения обучающимися учебного материала, умение обосновывать свое мнение, активное участие в обсуждении, умение работать в коллективе, способность оперативно находить правильное решение и т. п.

Тема 8

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПЛАН-КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ

Категория «местное самоуправление» появилась в конституционном законодательстве сравнительно недавно: 9 апреля 1990 года принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в РСФСР данное понятие впервые включено в конституционный текст 24 мая 1991 года. Местное самоуправление — это, прежде всего вид *самоуправления*. Самоуправление возможно не только в системе публичной власти, оно характерно для функционирования трудовых коллективов, семьи, студенческих групп, хозяйственных организаций. Самоуправление есть совпадение объекта и субъекта управления. Оно опирается на довольно простую идею, что как человек, так и общество лучше сами добьются своих целей, чем это сделают другие. Вне зависимости от вида самоуправления прослеживается его главный признак — отсутствие или существенная ограниченность внешнего управляющего воздействия. Природа самоуправления наиболее емко выражается в трех ключевых принципах — *самостоятельность, ответственность и ограниченность компетенции*.

Самоуправление — это способ организации человеческой деятельности, который предполагает *значительную степень самостоятельности* коллектива по отношению к внешнему управляющему воздействию. В трудовых отношениях самоуправление означает ограниченную роль дирекции и самостоятельное решение самими работниками определенных вопросов, в студенческой среде — такую же ограниченную функцию ректората и деканата, а коммерческое самоуправление предполагает фрагментарное вмешательство государства в принятие экономических решений хозяйствующими субъектами.

В отличие от указанных видов самоуправления, *местное самоуправление* является формой народовластия и осуществляется на определенной территории. Термин «местное самоуправление» характеризует не только идеальную конституционную конструкцию организации локальной демократии, но и является официальным наименованием деятельности местного сообщества. В качестве внешнего управляющего воздействия по отношению к местному самоуправлению выступает государственная власть, поэтому степень самоуправляемости

местного сообщества оценивается в зависимости от роли государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления. Местное самоуправление представляет собой триединство таких основополагающих признаков, как «территория», «население» и «власть».

В *территориальном* аспекте местное самоуправление характеризуется тем, что оно осуществляется в пределах территорий муниципальных образований. К муниципальным образованиям относятся внутригородские территориальные единицы городов федерального значения (части территорий Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, но не сами эти города, являющиеся субъектами РФ), городские и муниципальные округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения. В свою очередь, территории муниципальных образований являются частями территорий субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Территория муниципального образования характеризует пространственные пределы местного самоуправления, очерчиваемые границами. При этом не следует смешивать понятия *территории* муниципального образования и *самого муниципального образования*. Последнее есть субъект муниципальных правоотношений, территориальный союз, носитель прав и обязанностей, статус которого предполагает не только территорию, но и устав, выборные органы местного самоуправления, публичную собственность, налоги и сборы, местный бюджет, муниципальную символику и т. п.

Другим признаком местного самоуправления является *население*. В отличие от государственной власти, включающей институт гражданства или подданства, в системе муниципальной деятельности отсутствует устойчивая политико-правовая связь между местным образованием и гражданином, которая поддавалась бы юридическому засвидетельствованию. Как правило, эти правоотношения возникают на основании поселения гражданина в определенной местности и прекращаются с его переездом на новое место жительства. Следовательно, при активной миграции самоуправление приобретает подвижный характер, а в случае замедления указанных процессов — большую стабильность.

Публично-властная природа местного самоуправления характеризуется концепцией муниципальной плюралистической демократии. Местные образования, в отличие от государства, не обладают свойством суверенитета, но они в совокупности реализуют конституционный тезис,

что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ. Высшими формами непосредственного волеизъявления здесь становятся местный референдум и муниципальные выборы. Не меньшее значение в целях обеспечения локальной демократии имеет муниципальное народное представительство (ст. 3 Конституции).

Местная демократия опирается на такие ценности, как равноправие, всеобщность политических прав, независимость личности в процессе ее свободного волеизъявления, разумное соотношение власти большинства и механизмов реализации воли меньшинства, правовые гарантии индивидуальных прав и свобод человека и гражданина. В отличие от демократии на государственном уровне, локально-общинное народовластие характеризуется преобладанием непартийных объединений людей, направленных на реализацию вопросов местного значения при непосредственной близости муниципальной власти и общества.

При несомненной важности принципа муниципального народовластия важно понимать и его ограниченность. Местное сообщество — такой же вероятный правонарушитель, как отдельно взятый гражданин, только здесь еще может сложиться иллюзия коллективной непогрешимости, что наносит непоправимый вред законности и правопорядку как основам цивилизованного общежития. Местное самоуправление связано нравственностью, правом и другими регуляторами общественных отношений. Муниципальные образования не предоставлены сами себе, их самостоятельность вовсе не означает, что им дозволено делать все, что заблагорассудится. Самостоятельность местного самоуправления не предполагает и его отверженности по отношению к государству, которое обязано проявлять должную заботу о развитии законодательной, финансовой, имущественной и организационной базы муниципалитетов, а также следить за соответствием их деятельности требованиям законодательства, по крайней мере, через прокурорский надзор и судебное правоприменение.

Устав муниципального образования — это нормативный правовой акт учредительного характера, который закрепляет основы функционирования местного самоуправления в данном муниципальном образовании в пределах и в порядке, установленных Законом. *Учредительная функция* устава муниципального образования как нормативного акта проявляется в том, что он закрепляет существующую систему местного самоуправления в муниципальном образовании и создает предпосылки для ее дальнейшего развития. Каждый муниципально-правовой институт, нуждающийся в нормативном воздействии

со стороны местной власти, в том или ином виде находит свое выражение в уставном регулировании, что, однако, не исключает федерального и регионального регулятивного воздействия, а также развития уставных положений в текущем муниципальном правотворчестве. Устав муниципального образования выполняет важную *информационную функцию*. Ознакомившись с его положениями, каждый член местного сообщества может составить представление об общих принципах и базовых основах функционирования местного самоуправления в конкретном муниципалитете, наиболее важных правах и обязанностях участников муниципальных правоотношений. Необходимую информацию об этом получают и государственные органы, широкая общественность.

При характеристике сущности устава муниципального образования отчасти применима аналогия с Конституцией и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, поскольку каждый из этих документов имеет схожий статус для данных уровней публичной власти. Но при этом следует помнить, что по мере движения от вышестоящего к нижестоящему уровню значительно ослабевают отдельные функции нормативных учредительных документов (идеологическая, мировоззренческая). В конечном итоге устав муниципального образования представляет собой не столько политико-правовой, сколько юридический акт, имеющий в основном инструментальную нагрузку.

Уставу муниципального образования как нормативному акту учредительного характера присущ ряд специфических черт и определенных свойств, которые позволяют комплексно увидеть его юридическую природу. К ним следует отнести: базовый характер (высокую степень нормативного обобщения), народность, стабильность, особый предмет правового регулирования, юридическое верховенство по отношению к иным правовым актам в данном муниципальном образовании (но не высшую юридическую силу, как Конституция), прямое действие, основу для текущего нормотворчества органов местного самоуправления, особый порядок внесения поправок и пересмотра. Рассмотрим их более подробно.

Предметом исключительного внимания устава муниципального образования являются базовые начала функционирования местного самоуправления, в частности, предметы ведения муниципального образования, система органов местного самоуправления, их полномочия и функции. Если в уставе муниципального образования не будет указан

тот или иной орган местного самоуправления — не допускается само его существование, не говоря уже о компетенции данного лица. Федеральный законодатель по общему правилу обязывает муниципальные образования иметь в своем составе представительные органы, глав муниципальных образований и местные администрации, однако учреждение этих субъектов публичного права происходит вследствие норм устава муниципального образования, а не федеральных или региональных нормативных правовых актов.

В теории считается, что устав муниципального образования подлежит принятию непосредственно населением или от его имени народным представительством либо специально учреждаемым для этих целей учредительным собранием. На практике, однако, федеральный законодатель отдает предпочтение первым двум моделям в зависимости от статуса муниципального образования и числа его жителей.

Устав муниципального образования служит *стабилизирующим фактором* для местного самоуправления, поэтому его основные положения не должны подвергаться частым изменениям и дополнениям. Изменения в уставном регулировании могут быть обусловлены поправками в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, вновь открывшимися обстоятельствами, принесением протестов органов прокуратуры, принципиальными изменениями в общественно-политической жизни.

Предметом уставного регулирования является преимущественно организация муниципальной власти, что предполагает гарантии участия населения в местной деятельности, а также формы и процедуры работы уполномоченных органов местного самоуправления, которые получили мандат народного доверия. По существу, основной *целью* устава муниципального образования является обеспечение местной демократии, включая прямое народовластие и муниципальное народное представительство. При этом материальные и процессуальные нормы устава должны придавать демократическим отношениям максимально полную юридическую форму. В отличие от актов конституционного характера, в уставе муниципального образования нет необходимости отражать основные права и свободы человека и гражданина, а сосредоточить основное внимание на властеотношениях, которые нуждаются в правовом регулировании.

Юридическое верховенство устава муниципального образования распространяется на случаи конфликта его правовых норм с положениями правовых актов представительного органа муниципального

образования, главы муниципального образования, местной администрации, контрольного и иных органов местного самоуправления данного муниципалитета.

Устав муниципального образования имеет *прямое действие*. Это означает, во-первых, что если нормы устава муниципального образования достаточно конкретны и могут быть реализованы непосредственно, то они и действуют вне зависимости от наличия или отсутствия актов текущего муниципального правотворчества. Во-вторых, если для реализации положений устава муниципального образования необходимо принятие нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования или местной администрации, то такой акт должен быть принят в разумные сроки. В уставах муниципальных образований часто содержатся указания на то, какие именно нормативные правовые акты необходимо принять в их развитие, поэтому муниципальный устав представляет собой основу для текущего нормотворчества органов местного самоуправления.

С точки зрения порядка *пересмотра*, внесения *изменений* и *дополнений* в уставы муниципальных образований, различают «гибкие» и «жесткие» муниципальные уставы. Устав муниципального образования считается «гибким», если он подлежит пересмотру или корректировке в обычном порядке. В противном случае его именуют «жестким». Существует ряд аргументов в пользу усложненного порядка пересмотра и внесения поправок в муниципальные уставы: это позволяет повысить предсказуемость действий населения и органов местного самоуправления по реализации потребностей и интересов граждан, создает гарантии стабильности муниципальных правоотношений, препятствует излишнему вниманию муниципальных органов к проблеме разграничения между ними властных полномочий, что, несомненно, отвлекает их от решения других насущных проблем местного значения. Однако чрезмерно «жесткий» устав не позволяет своевременно корректировать его положения в целях приведения их в соответствие с нормативными правовыми актами более высокой юридической силы. Нередко в уставном муниципальном правотворчестве встречаются недостатки, просчеты, обычные ошибки, которые сложно в последующем исправить. Поэтому в современной России многое свидетельствует в пользу обычного порядка внесения изменений и дополнений в уставы муниципальных образований. Особенно это предпочтительно на уровне городских и сельских поселений.

Значительную роль в практической жизни муниципалитета играют *органы местного самоуправления*, реализующие установленную законом компетенцию в целях обеспечения прав и законных интересов граждан, на них возлагаются весомые полномочия и соразмерная этому ответственность. Фактически в большинстве случаев в правоотношениях участвуют именно муниципальные органы.

В силу множественности функций местного самоуправления, а также необходимости рассредоточения муниципальной власти, для большинства муниципальных образований характерно наличие нескольких, а не одного органа местного самоуправления. По общему правилу, видами органов местного самоуправления являются: *представительный орган, глава муниципального образования и местная администрация*. В числе органов местного самоуправления также могут быть *контрольно-счетный орган и избирательная комиссия* муниципального образования. Все указанные органы соответствующего муниципалитета образуют единую систему в том смысле, что от любых двух и более органов не могут исходить взаимоисключающие властные предписания. Каждый муниципальный орган имеет собственную компетенцию, которая не может принадлежать другому органу, что не исключает взаимодействия, координации, партнерства и сотрудничества органов местного самоуправления в целях реализации общих вопросов местного значения.

Кроме того, статус органа местного самоуправления включает такие элементы, как организационная обособленность и самостоятельность, наличие властных полномочий и публично-значимых функций, осуществление юрисдикции в пределах территории соответствующего муниципального образования. Каждый муниципальный орган учреждается, формируется, действует и ликвидируется в особом порядке, что предусматривается законодательством и принимаемыми в его развитие подзаконными нормативными правовыми актами, причем этот порядок не должен быть произвольным и упрощенным. Органам местного самоуправления разрешено только то, что предписано законодательством; в отличие от граждан, принцип допустимости всего не запрещенного на них не распространяется.

В юридической науке принята следующая классификация органов местного самоуправления. В зависимости от состава различают *коллегиальные* и *единоличные* органы, причем коллегиальные органы могут основываться на равенстве и неравенстве их членов. По характеру осуществляемых полномочий выделяют муниципальные органы

общей и специальной компетенции. Исходя из способов формирования, логично разграничить *выборные* и *назначаемые* органы местного самоуправления. Наконец, если брать в основу классификации муниципальных органов их основные функции, то различаются *нормотворческие, исполнительно-распорядительные, контрольные, избирательные* и, возможно, даже *юрисдикционные* органы. Все это имеет значение для правильного уяснения юридического статуса соответствующих субъектов конституционных правоотношений.

Например, представительный орган муниципального образования по своей природе является коллегиальным, основанным на равенстве депутатов, выборным и нормотворческим органом общей компетенции. Глава муниципального образования — единоличное высшее должностное лицо, которое реализует вопросы общей компетенции, причем оно должно избираться посредством прямых либо косвенных выборов из числа депутатов представительного органа муниципального образования. Основной его функцией является координация деятельности иных органов местного самоуправления, что включает преимущественно исполнительно-распорядительные полномочия, отчасти — нормотворчество и контроль. Местная администрация — единоличный орган общей компетенции, осуществляющий в основном исполнительно-распорядительную функцию.

Систему органов местного самоуправления полезно сравнивать с системой государственных органов Российской Федерации и ее субъектов, поскольку принципы организации этих систем являются близкими, хотя по мере движения от нижестоящего уровня к вышестоящему организация публичной власти имеет тенденцию к усложнению. Так, на федеральном уровне имеется институт президентства, с которым имеет некоторые общие черты институт главы муниципального образования (если глава избран путем прямых выборов). Но Президент Российской Федерации не является одновременно председателем Правительства Российской Федерации либо председателем одной из палат Федерального Собрания — Совета Федерации или Государственной Думы. Избранный же напрямую населением глава муниципального образования, напротив либо возглавляет местную администрацию, либо коллегиальный орган народного представительства. Нечто похожее наблюдается на уровне субъектов РФ, где высшее должностное лицо является одновременно руководителем высшего исполнительного органа. Но в субъектах Российской Федерации полностью исключается ситуация, при которой законодательный (представительный) орган воз-

главлялся бы высшим должностным лицом, причем высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, в отличие от местной администрации, может быть коллегиальным, как и Правительство Российской Федерации.

При определении системы органов местного самоуправления важно положить прочное основание ее действенному функционированию, что методологически связано с разделением властей. В буквальном смысле, статья 10 Конституции не связывает местное самоуправление этим принципом, поскольку ее формулировка охватывает законодательную, исполнительную и судебную ветви государственной власти. Но в местном самоуправлении также есть организационно обособленные, самостоятельные, наделенные собственной компетенцией органы, поэтому в определенном смысле положения статьи 10 Конституции распространяются и на муниципальные образования. Примечательно, что на местном уровне наблюдается заметное сближение представительной и исполнительной ветвей власти, а судебная ветвь отсутствует вовсе. Однако это не может ставить под сомнение сам принцип разделенной и сбалансированной власти, который органически присущ современному конституционализму и применяется вне зависимости от уровня властеотношений. Вследствие этого концепция законодательного и уставного регулирования местного самоуправления должна быть построена таким образом, чтобы каждый из муниципальных органов имел определенные рычаги влияния на другие органы соответствующего муниципалитета.

Однако излишняя увлеченность размежеванием властных полномочий способствует появлению ряда неблагоприятных тенденций, обусловленных стремлением отдельных личностей к внешнему эффекту, гипертрофированному критицизму, отрицанию результатов работы других вне зависимости от их подлинной цены. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к согласованному функционированию и взаимодействию в общих интересах населения муниципального образования. Неконструктивные формы реализации принципа разделения властей нужно сводить к минимуму.

СЕМИНАР

Вопросы для обсуждения:

1. Местное самоуправление: понятие, принципы организации и деятельности.
2. Территориальная организация местного самоуправления.
3. Система местного самоуправления.

Темы сообщений:

1. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России.
2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Методические рекомендации:

При ответе на *первый вопрос* необходимо раскрыть понятие «местное самоуправление», определить его сущность и содержание. Перечислить принципы местного самоуправления. Назвать законодательные акты, составляющие нормативно-правовой массив, регулирующий вопросы местного самоуправления.

При ответе на *второй вопрос* необходимо довести до сведения аудитории информацию о территориальной организации местного самоуправления, рассмотреть особенности территориальной организации местной власти в нашей стране.

При ответе на *третий вопрос* необходимо сформулировать определение понятия «система местного самоуправления». Перечислить формы непосредственного (прямого) и опосредованного (косвенного) участия населения в решении вопросов местного значения. Раскрыть формы осуществления народовластия на местном уровне.

Вопросы для самоконтроля:

1. Назовите правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации.
2. Что представляет собой муниципальное образование?
3. Назовите конституционные гарантии местного самоуправления.
4. Перечислите функции местного самоуправления.
5. Каковы отличия органов местного самоуправления от других органов, функционирующих в Российской Федерации?
6. Назовите основные направления взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти.
7. Каковы формы информирования населения муниципальных образований о деятельности местных органов власти?
8. Приведите формы взаимодействия органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.
9. Ваше мнение по поводу близости местных органов государственной власти к населению. Обоснуйте свою позицию (на примере работы органов муниципального образования, в котором вы проживаете).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

После освоения учебной дисциплины «Основы конституционного права России» обучающиеся получили основные знания в области конституционного права, теории и практики его применения. В связи с этим у курсантов и слушателей Санкт-Петербургского университета МВД России появляется возможность задуматься и осмыслить сущность данной учебной дисциплины.

В первую очередь, необходимо осознать, что познание основ конституционного права позволяет для молодых сотрудников органов внутренних дел познакомиться с наиболее важными закономерностями и тенденциями конституционно-правовой реальности, осознать необходимость участия в достижении конституционных идеалов и ценностей. Все это в конечном итоге позволяет повысить общий уровень правовой культуры и правового сознания курсантов и слушателей.

Конституция Российской Федерации в современном виде (с учетом конституционных поправок 2020 года) соответствует всем мировым демократическим стандартам в сфере конституционного строительства. Основной закон нашего государства в полной мере отвечает современным реалиям государственной и общественной жизни России и находится на страже традиционных национальных ценностей российского государства.

Будущее нашего государства и реализация современных положений Конституции Российской Федерации зависит от того, насколько эффективно работает аппарат публичной власти. Насколько динамично развиваются институты гражданского общества, и каким образом организовано сотрудничество негосударственных структур с органами государственной власти и управления.

Вот уже 10 лет развивается партнерская модель взаимоотношения общества и органов внутренних дел (полиции), активно развивается социальная направленность и качество деятельности этих органов. Перед подрастающим поколением сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации стоит важная задача — руководствоваться конституционными ценностями в будущей профессиональной деятельности и дальнейшее укрепление конституционной законности.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты¹

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года).
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.).
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ.
5. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».
6. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации».
7. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».
8. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».
9. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
10. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О государственном гербе Российской Федерации».
11. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О государственном флаге Российской Федерации».
12. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».
13. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
14. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

¹ Все нормативные правовые акты приведены в соответствии с официальным интернет-порталом pravo.gov.ru.

15. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».
16. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».
17. Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции».
18. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».
19. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».
20. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
21. Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах».
22. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».
23. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».
24. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».
25. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
26. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
27. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».
28. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».
29. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».
30. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
31. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
32. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

33. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».
34. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».
35. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
36. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
37. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».
38. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».
39. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
40. Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».
41. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».
42. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».
43. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».
44. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
45. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».
46. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».
47. Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».
48. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».
49. Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

50. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

51. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

52. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

53. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате».

54. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле».

55. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

56. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

57. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

58. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г.).

59. Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г.).

Основная литература:

1. Основы конституционного права: учебное пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России 2021. — 80 с.

2. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. — Москва: Проспект, 2019. — 592 с.

3. Конституционное право России: учебное наглядное пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. — 232 с.

4. Конституционное право зарубежных стран: учебное наглядное пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2020. — 164 с.

5. Умнова И. А., Алешкова И. А. Конституционное право Российской Федерации: учебник и практикум. 3-е изд. перер. и доп. — Москва: Юрайт, 2018. — 536 с.

Дополнительная литература:

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебное пособие. В 2-х томах. — Москва: НОРМА, 2019.
2. Алексеев Р. А. Избирательная система как фактор становления и развития российской демократии: монография. — Москва: ИНФРА-М, 2019. — 211 с.
3. Карасев Р. Е. Конституционный Суд Российской Федерации: реализация правозащитной функции: монография. — Москва: ИНФРА-М, 2019.
4. Конституционное право России: альбом схем / СПБУ МВД России, 2018.
5. Конституционно-правовой статус прокуратуры в России и в зарубежных странах. Сравнительно-правовое исследование / Э. Примова, Т. Решетникова, В. Евдокимов. Монография. — Москва: Проспект, 2018. — 200 с.
6. Никулин В. В., Пирожкова И. Г. Конституционное правосудие: учебное пособие. — Тамбов: Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2017. — 98 с. — (ЭБС «УНИВЕРСИТЕТСКАЯ БИБЛИОТЕКА ОНЛАЙН»).
7. Эбзеев Б. С. Конституционное право России: учебник. — Москва: Проспект, 2019. 768 с.

Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», необходимых для освоения дисциплины

1. Информационно-правовые порталы: <http://www.consultant.ru>, <http://www.garant.ru>, <http://www.kodeks.ru>.
2. Официальная Россия — сервер органов государственной власти Российской Федерации: <http://www.gov.ru>.
3. Официальный сайт Президента России: <http://www.kremlin.ru>.
4. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: <http://www.council.gov.ru>.
5. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <http://www.duma.gov.ru>.
6. Официальный сайт Правительства России: <http://www.government.ru>.
7. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации: <http://www.ksrf.ru>.
8. Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации: <http://www.vsrp.ru>.

9. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации: <http://www.minjust.ru>.
10. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://www.sledcom.ru>.
11. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: <http://www.genproc.gov.ru>.
12. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: <http://www.cikrf.ru>.
13. Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: <http://www.ombudsmanrf.ru>.
официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации: <http://www.oprf.ru>.
14. Официальный сайт «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации»: <http://www.gov.ru/main/regions/regioni-44.html>.
15. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации: <http://www.mvd.ru>.
16. Электронно-библиотечная система «Университетская библиотека онлайн» <https://biblioclub.ru>.
17. Научная электронная библиотека: <http://elibrary.ru>.

Для заметок

Для заметок

Учебное издание

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Учебно-методическое пособие

Корректор *Фролова А. В.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Малофеев А. А.*

ISBN 978-5-91837-533-4



Подписано в печать 13.04.2022. Формат 60×84^{1/16}
Печать цифровая. Объём 5 п. л. Тираж 50 экз. Заказ № 60/22

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1