

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации**

Кафедра конституционного права

Конституционное право России

Курс лекций

Часть I

**Екатеринбург
2022**

ББК 67.400

К65

Конституционное право России: курс лекций: в 2 ч. Часть I:
К65 Темы 1–15. – Екатеринбург: Уральский юридический институт
МВД России, 2022. – 186 с.

ISBN 978-5-88437-867-4 (ч. I)

ISBN 978-5-88437-869-8 (общ.)

Коллектив авторов: **А. Т. Карасев**, доктор юридических наук, профессор;
А. В. Гусев, кандидат юридических наук, доцент;
А. В. Крысанов, кандидат юридических наук;
К. И. Корсун;
И. В. Исакова;
Р. Н. Мирзалиев

Рецензенты: **Р. С. Галиев**, доцент кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент;
О. А. Миронова, начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент

В представленном курсе лекций рассматриваются правовые аспекты конституционного права как отрасли права с учетом новейших достижений отечественной науки и последних изменений российского законодательства. В курс вошли лекции, посвященные понятию, предмету и системе конституционного права, его источникам; историческим аспектам становления конституционализма в России и принятия Конституции России 1993 г.; конституционным основам гражданского общества и другим вопросам. Обширный блок тем посвящен вопросам гражданства в Российской Федерации; законодательному процессу, избирательным системам и системам подсчетов результатов голосования; системе разделения властей и другим вопросам.

Издание предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

Обсужден на заседании кафедры конституционного права УрЮИ МВД России (протокол № 4 от 14 апреля 2021 г.).

Рекомендован к использованию в образовательном процессе методическим советом УрЮИ МВД России (протокол № 10 от 16 мая 2022 г.).

ISBN 978-5-88437-867-4 (ч. I)

ББК 67.400

ISBN 978-5-88437-869-8 (общ.)

© Коллектив авторов, 2022

© Уральский юридический институт России, 2022

ВВЕДЕНИЕ

Отрасль конституционного права является ведущей для всей правовой системы Российской Федерации, это предопределяет актуальность вопросов как правовой регламентации, так и механизма реализации и защиты, обеспечения конституционных прав граждан, в том числе и в деятельности органов внутренних дел.

Самая масштабная конституционная реформа за последние десятилетия была проведена в Российской Федерации в 2020 г. В марте 2020 г. принят Закон РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, которым внесено множество поправок в главы с 3 по 8 Конституции РФ, предусматривающих изменение конфигурации публичной власти, формирование и корректировку перечня полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в России². По результатам общероссийского голосования 1 июля 2020 г. основное содержание данного закона одновременно с новой редакцией Конституции РФ вступило в силу с 4 июля 2020 г.

В рамках данного курса лекций последовательно излагается теоретический и нормативный материал по всем блокам поправок, включая важнейшие преобразования конфигурации государственной власти в России:

- 1) изменение статуса должности Президента РФ;
- 2) усиления роли Государственной Думы и парламентских партий;
- 3) особые полномочия Совета Федерации;
- 4) усиление роли Конституционного Суда Российской Федерации;
- 5) формирование Президентом Российской Федерации Государственного Совета Российской Федерации.

Наличие теоретических знаний в области конституционного права, а также возможность их практического воплощения позволяют сотрудникам органов внутренних дел эффективно осуществлять свои правообеспечительные и правоохранительные функции.

Квалифицированное толкование и применение правовых основ реализации, защиты и обеспечения конституционных прав и свобод граждан, а также их правомерного ограничения являются критерием профессионализма и оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

Что особенно важно – данный курс лекций имеет практическую составляющую для сотрудников органов внутренних дел, т. к. раскрывает различные аспекты конституционно-правовых основ обеспечения национальной

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ. URL: <https://www.consultant.ru>.

² См.: *Авакьян С. А.* Проект законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1.

безопасности в Российской Федерации, место правоохранительных органов в системе безопасности России.

Курс лекций «Конституционное право России» может использоваться для преподавания учебных дисциплин «Конституционное право России» и «Конституционное право».

Издание способствует систематизации знаний, ранее полученных при изучении смежных юридических дисциплин, формированию у обучающихся всестороннего представления о природе, характере, специфике конституционных прав и свобод человека, их национальных и международных гарантиях, способах защиты, а также направлен на выработку навыков соблюдения прав человека при разрешении конкретных правовых ситуаций, при выполнении профессиональных функций по защите прав человека и соблюдению законности. Кроме того, пособие формирует представления об абстрактных юридических конструкциях, таких как: активное и пассивное избирательное право; система разделения властей, правовые позиции Конституционного Суда и многие другие.

Курс лекций основывается на являющихся источниками отрасли конституционного права Конституции Российской Федерации, международных стандартах, а также законодательстве РФ и обширном подзаконном регулировании.

Цель издания – формирование комплексного представления о системе отрасли конституционного права, фундаментальных правах, свободах и обязанностях человека и гражданина, механизме и способах защиты и обеспечения отдельных прав граждан, а также о деятельности органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав граждан.

Через последовательное изложение положений материала обеспечивается решение следующих задач:

- дать представление об основных понятиях и теориях научного знания в области конституционного права;
- ознакомить с основополагающими источниками, регулируемыми конституционно-правовые отношения;
- заложить основы профессионального уровня правового сознания и правовой культуры у обучающихся;
- подготовить обучающихся к практической деятельности, в той или иной степени затрагивающей сферу конституционно-правовых отношений.

ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

1. *Понятие, предмет, методы и система конституционного права.*
2. *Конституционные нормы, их виды, структура, особенности. Конституционно-правовые институты.*
3. *Конституционно-правовые отношения и их структура.*

1. Понятие, предмет, метод и система конституционного права

Конституционное право – одна из самых сложных, объемных и динамичных отраслей права. Эта ветвь публичного права гарантирует права и свободы человека, воспитывает гражданственность, регулирует государственную власть, укрепляет гражданское общество.

Конституционное право – ведущая отрасль системы права Российской Федерации, представляющая собой совокупность правовых норм, т. е. общеобязательных правил поведения людей, нарушение которых влечет применение государственного принуждения в различных формах¹.

Предметом конституционного права являются наиболее значимые общественные отношения в политической, экономической, социальной, духовной сферах жизнедеятельности общества, которые регулируются нормами права².

Ввиду обширности предмета конституционного права одни его нормы регулируют основополагающие общественные отношения *целиком* (правовой статус личности, реализации государственной власти Президентом, Федеральным Собранием РФ, органами власти субъектов Российской Федерации, организация и проведение выборов и референдумов и т. д.). Другие нормы отрасли конституционного права представляют собой только базовые принципы, которые получают дальнейшее развитие в нормах иных отраслей права. Именно эта особенность породила в науке конституционного права концепцию «**двойственной природы**» предмета отрасли конституционного права.

Конституционно-правовое регулирование общественных отношений неоднородно в различных сферах жизнедеятельности общества: политической, экономической, социальной, духовной и других. Выделим четыре основные сферы общественных отношений, **составляющих предмет конституционного права**.

Общественные отношения, определяющие **принципы государственного устройства**: форма государственного устройства, форма правления, государственный суверенитет, основы экономической системы общества. Эти основополагающие общественные отношения, определяющие устройство государства, его сущностные характеристики, формы, и закрепляющие их нормы

¹ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. М., 2014. С. 8.

² См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М., 2016. С. 5.

главы 1 Конституции РФ охватываются понятием «основы конституционного строя».

Общественные отношения, составляющие **основы правового статуса личности**, – положение человека в обществе и государстве, гражданство, а также основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Конституционные нормы, регулирующие данные отношения содержатся в гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина».

Общественные отношения, связанные с основами **федеративного устройства государства**. Урегулирование этих общественных отношений составляет важное условие обеспечения целостности и единства государства, разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Основные нормы, регулирующие указанные общественные отношения содержатся в гл. 3 Конституции РФ «Федеративное устройство».

Общественные отношения, связанные с **выстраиванием системы органов государственной власти и системы органов местного самоуправления**, – виды органов государственной власти, правовой статус главы государства, органов законодательной, исполнительной и судебной власти, формы их деятельности, порядок образования.

Очевидно, что без четкого согласования и соподчинения всех элементов предмета конституционного права невозможно обеспечить управление обществом.

Конституционное право как отрасль права использует различные **методы** воздействия на общественные отношения. Метод правового регулирования – это совокупность приемов, способов правового воздействия на общественные отношения.

1. *Предписание* (позитивное обязывание) – это способ правового регулирования, который заключается в возложении правовой нормой юридической обязанности совершить юридически значимое действие, например, предписание о том, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков (ч. 3 ст. 81 Конституции РФ).

2. *Запрет* – это возложение на субъекта юридической обязанности воздержаться от совершения определенных юридически значимых действий.

Посредством юридических запретов осуществляется охрана прав и законных интересов граждан, общественных объединений, обеспечивается деятельность государства в различных сферах общественной жизни. Большое число норм, содержащих запреты, содержится в гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина».

3. *Дозволение* – это юридическое разрешение совершить те или иные юридически значимые действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. Для дозволения характерны усмотрение и мера юридических возможностей. Дозволение предполагает возможность выбора варианта собственного поведения.

Понятие «конституционное право» многогранно и употребляется не только для обозначения отрасли права, но и отрасли науки и учебной дисциплины.

Конституционное право как наука – совокупность различных теорий, взглядов, идей по вопросам государственно-правового характера, связанных с предметом данной отрасли конституционного права.

Поскольку наука исследует различные теории и взгляды, то к предмету науки можно отнести проблемы и перспективы развития конституционного права. Наука направлена на познание и изучение явлений, формирует понятие и изучает направления и векторы возможного развития отрасли.

Современная наука конституционного права находится в постоянном развитии и в данном контексте методы познания способствуют выработке ориентиров. Методами изучения конституционного права как науки являются исторический метод, эмпирический, методологический и т. д.

Именно на основании науки формируется учебная дисциплина.

Конституционное право как учебная дисциплина – это часть науки конституционного права, преподаваемая обучающимся в целях формирования необходимых знаний, умений и навыков.

Система конституционного права состоит из конституционно-правовых институтов, под которыми следует понимать совокупность норм, регулирующих определенный круг однородных и взаимосвязанных общественных отношений, образующих отдельную обособленную группу. Ни одна правовая норма не способна всесторонне урегулировать общественные отношения обособленно от других норм, именно по этой причине существует потребность группировать нормы права и правовые институты.

Система отрасли конституционного права – это внутреннее строение ее взаимосвязанных элементов. Первичным элементом системы конституционного права выступают ее нормы.

2. Конституционные нормы, их виды, структура, особенности.

Конституционно-правовые институты

Конституционно-правовая норма является нормой права, под которой в современной юридической литературе понимается общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников¹.

Ввиду того что конституционно-правовые нормы направлены на регулирование специфических сфер общественных отношений, их можно отличить от норм иных отраслей права по следующим основаниям:

- особый характер *источников права*, в которых они зафиксированы (наивысшая юридическая сила Конституции РФ обусловлена содержанием в

¹ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1972. С. 304.

тексте этого правового акта политико-юридических решений наиболее важных проблем государства и общества);

- в конституционном праве значительно больше, чем в других отраслях *общерегулятивных* (распространяющихся на всех субъектов права) норм: **нормы-принципы** («Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» ст. 10 Конституции РФ); **нормы-определения** («Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» ст. 1 Конституции РФ); **нормы-цели** («Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» ст. 7 Конституции РФ); **нормы-правила** («Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания» ч. 2 ст. 99 Конституции РФ).

- для большинства норм конституционного права не характерно наличие санкций, что позволяет говорить об их *усеченной структуре* (состоит только из диспозиции): «Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц» (ст. 78 Конституции РФ), «Государственная Дума избирается сроком на четыре года» (ч. 1 ст. 96 Конституции РФ);

- *учредительный характер предписаний*, содержащихся в нормах конституционного права, посредством которых определяются формы правовых актов, порядок их принятия и опубликования, порядок создания правовых норм других отраслей;

- *механизм реализации* конституционно-правовых норм, при котором зачастую возникают не конкретные правоотношения, а правовые состояния (состояние в гражданстве, состояние субъектов в составе Российской Федерации и т.д.).

Объединив вышеизложенные специфические особенности норм конституционного права, представляется возможным классифицировать их по нескольким основаниям:

1. По **степени определенности содержащихся в них предписаний** нормы конституционного права делятся на диспозитивные и императивные.

Диспозитивные – это нормы, которые оставляют возможность выбора поведения на усмотрение участника конституционно-правовых отношений. Это, например, норма, предоставляющая возможность участия Российской Федерации в межгосударственных объединениях в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации (ст. 79 Конституции РФ).

Императивные – это нормы, в которых однозначно определяется вариант поведения, действия субъектов в соответствующих обстоятельствах.

2. По **назначению в механизме правового регулирования** нормы конституционного права разделяются на материальные и процессуальные.

Материальная – предусматривает содержание действия по правовому регулированию общественных отношений. «Президент Российской Федерации является главой государства» (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ).

Процессуальная – определяет формы, в которых эта норма должна быть реализована: «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе общего равного и прямого избирательного права» (1. 2 ст. 81 Конституции РФ).

3. По **юридической силе** осуществляется регулирование в зависимости от источника, в котором содержится норма конституционного права (конституции, законе, подзаконном акте). Наибольшей юридической силой обладают нормы Конституции РФ, где в ст. 16 закреплена иерархия норм конституционного права, в соответствии с которой ни одна правовая норма не может противоречить Конституции РФ. Наибольшей юридической силой обладают федеральные конституционные законы. На основе Конституции РФ и федеральных конституционных законов издаются иные нормативные правовые акты (федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты).

4. По **территории действия** различают нормы, действующие на территории Российской Федерации, нормы, действующие на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

5. По **времени их действия** следует различать нормы постоянного действия (которые не обусловлены никаким сроком действия) и нормы временного действия (т.е. рассчитанные на установленный срок).

6. По **содержанию** или по кругу регулируемых общественных отношений нормы связаны со сферой общественных отношений, например, с закреплением основ правового статуса человека и гражданина или с системой органов государства.

Институт конституционного права – это совокупность взаимосвязанных конституционно-правовых норм, регулирующих определенный вид общественных отношений в пределах данной отрасли права. Он объединяет в себе нормы, различные по юридической силе, территории действия и другим признакам. Эти нормы могут содержаться в Конституции РФ, законах, подзаконных актах.

Исходя из объема регулируемых отношений, числа норм и юридической силы выделяют различные институты. Комплексные институты включают в себя подинституты. Например, такой комплексный институт, как основы правового статуса человека и гражданина, включает в себя подинституты гражданства, личных прав человека, Уполномоченного по правам человека и др. Другим важнейшим комплексным институтом является народовластие, в понятие которого входят такие подинституты, как референдум, избиратель-

ное право, система народного представительства и др. Простые институты не включают в себя нормы смежных институтов конституционного права, подинститутов (например, институт главы государства, правительства и т. д.).

По мнению большинства исследователей, нормы, регулирующие местное самоуправление, образуют укрупненный институт или подотрасль конституционного права, но не образуют в настоящее время обособленной отрасли права, хотя существуют и другие мнения.

3. Конституционно-правовые отношения и их структура

Конституционно-правовое отношение – это общественное отношение, урегулированное нормой конституционного права, содержанием которого является юридическая связь между субъектами в форме взаимных прав и обязанностей, предусмотренных данной правовой нормой.

Возникновению конкретного конституционно-правового отношения на базе правовой нормы предшествует юридический факт. Именно с него начинается реализация правовой нормы. Благодаря юридическому факту конкретный субъект становится участником данного правоотношения (например, достижение 35-летнего возраста для кандидата на пост Президента РФ).

Юридический факт – это событие или действие, влекущее за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношения. Действия могут подразделяться на юридические акты и юридические поступки.

Конституция РФ 1993 г. значительно повлияла на содержание категории «субъект конституционного права», расширив и обновив перечень субъектов. В настоящее время субъекты отрасли конституционного права подразделяются на три большие группы: физические лица, государственные образования и негосударственные объединения.

К физическим лицам относятся:

- 1) граждане Российской Федерации;
- 2) иностранные граждане;
- 3) лица с двойным гражданством (бипатриды);
- 4) лица без гражданства (апатриды);
- 5) участники избирательного процесса как лица со специальной правоспособностью.

Конституционная правоспособность физических лиц определяется нормами Конституции, устанавливающими основные права и свободы (например, право участвовать в управлении делами государства).

К государственным образованиям относятся:

- 1) государство в целом (Российская Федерация – Россия);
- 2) субъекты Российской Федерации (государственно-территориальные образования) – республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область;
- 3) органы государственной власти – как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

К негосударственным объединениям относятся:

1) общности людей – народ Российской Федерации, народы субъектов федерации, малочисленные коренные народы Севера, население административно-территориальных единиц и муниципальных образований;

2) органы местного самоуправления;

3) ассоциации граждан – политические партии, массовые общественные организации, религиозные объединения, общественно-политические движения и др.;

4) группы граждан – собрания избирателей, сходы граждан и др.;

5) многонациональный народ как общность граждан выступает субъектом конституционно-правовых отношений при проведении референдума, выборов депутатов в Государственную Думу, выборов Президента РФ. Существует разновидность категории «народ», рассматриваемая в конституционном праве, – коренные малочисленные народы (ст. 69 Конституции РФ).

Исключительность статуса народа как субъекта конституционно-правовых отношений обусловлена тем, что он является носителем суверенитета и единственным источником власти в России (ст. 3 Конституции РФ).

Среди **видов** конституционно-правовых отношений можно выделить:

1. *Постоянные и временные.* Срок действия постоянных отношений не является определенным, но они могут и прекратить свое существование в конкретных условиях. Например, Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ (ст. 117 Конституции РФ). Другой пример: конституционно-правовые отношения в сфере гражданства прекращаются в связи со смертью гражданина. Временные правоотношения возникают в результате реализации конкретных норм и прекращаются в связи с выполнением заложенной в них правовой обязанности. Например, конституционно-правовые отношения, связанные с осуществлением своих функций, Правительством РФ прекращаются, так как оно должно сложить свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ (ст. 116 Конституции РФ).

2. *Правоустановительные и охранительные.* По целевому назначению правоотношений в первых реализуются права и обязанности, которые могут осуществить участники правоотношений, а соответствующие органы власти и местного самоуправления должны обеспечивать их реализацию. Например, ст. 33 Конституции РФ предоставляет гражданам право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления.

Во-вторых, реализуются права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний, заложенных в конституционно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов. Например, ч. 1 ст. 45 Конституции РФ устанавливает обязанность государственных органов защищать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

Помимо субъектов конституционно-правового отношения в его структуру входят: объект и юридическое содержание правоотношений (под последним понимаются права и обязанности субъектов).

Вопрос об **объекте** конституционно-правовых отношений не теряет дискуссионности в силу неоднозначности его понимания в теории конституционного права. На сегодняшний день сложились две основные концепции объекта правоотношения: монистическая (единственным объектом правоотношения является поведение человека) и плюралистическая (под объектами правоотношений понимаются различные социальные блага, представляющие ценность для субъектов)¹.

Вывод по теме. Конституционное право представляет собой ведущую отрасль права Российской Федерации, поскольку ни одна другая отрасль не имеет такого сложносоставного и фундаментального предмета регулирования.

Предметом конституционного права являются базовые общественные отношения, которые систематизируют, оформляют целостность общества, его единство как организованной и функционирующей структуры, основанной на общих началах политического, экономического и социального устройства.

Конституционное право связано со всеми отраслями российского законодательства, поэтому его конституционно-правовое регулирование принято именовать общим.

Вопросы для самоконтроля

1. Чем связано конституционное право с иными отраслями права?
2. Какова структура конституционно-правового отношения?
3. В чем сущность двойственности природы конституционного права?
4. Какие меры конституционной ответственности известны?

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 592 с.
3. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учеб. пособие / Т. В. Горева, А. Р. Лаврентьев, Р. В. Павленков, Н. А. Трусов. – Москва: ДГСК МВД России, 2019. – 440 с.
4. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

¹ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М., 2011. Т. 1. С. 751.

ТЕМА 2. ИСТОЧНИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

- 1. Источники конституционного права России: понятие, классификация.*
- 2. Конституция РФ – главный источник конституционного права России.*
- 3. Источники конституционного права федерального уровня.*
- 4. Источники конституционного права на уровне субъектов РФ.*
- 5. Иные источники конституционного права России.*

1. Источники конституционного права России: понятие, классификация

Сложность и многообразие конституционных норм обуславливает значительное разнообразие источников конституционного права. Под источниками конституционного права обычно понимаются правовые акты, посредством которых устанавливаются и получают юридическую силу конституционно-правовые нормы.

Источники конституционного права, различаясь по форме, наименованию, происхождению и юридической силе, образуют систему. В нее входят Конституция РФ и законы, другие нормативные правовые акты, правовые обычаи, нормативные договоры (международные и внутрифедеральные). Признание нормативного акта источником конституционного права влечет за собой важные юридические последствия.

К источникам конституционного права, как и других отраслей права, относятся только действующие в настоящий период времени нормативные правовые акты.

Существует особый порядок не только принятия нормативных правовых актов, но и их отмены, изменения, признания утратившими силу. После отмены акта он перестает являться источником действующего права.

Нормативные правовые акты – источники конституционного права – многообразны и делятся на виды.

Закрепление конституционно-правовой нормы в акте того или иного вида не произвольно, а подчинено объективным условиям и зависит от потребности придать норме более или менее высокий уровень юридической значимости, от условий территориального масштаба действия нормы, от установленного порядка разграничения компетенции органов, учреждающих конституционно-правовые нормы.

Прежде всего следует выделить нормативные правовые акты, действующие: на всей территории Российской Федерации; только на территории конкретного субъекта Федерации; на территории муниципального образования.

2. Конституция РФ – главный источник конституционного права России

Среди актов первого вида особое место занимает Конституция Российской Федерации. Она является основным источником отрасли конституционного права.

Эта роль Конституции России обусловлена несколькими факторами.

1. В Конституции РФ устанавливаются конституционно-правовые нормы общего характера, являющиеся основополагающими для конституционно-правового регулирования. Все другие источники отрасли исходят из конституционных норм, детализируют их положения.

2. Конституция РФ характеризуется широтой содержания своих норм. Они воздействуют на все сферы жизни общества: политическую, экономическую, социальную, духовную. Этим Конституция РФ отличается от иных видов источников конституционного права, связанных с регулированием какой-либо одной сферы отношений.

3. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить (ст. 15).

4. В Конституции РФ определяются многие виды источников отрасли федерального уровня. В ней устанавливаются наименования нормативных правовых актов, их юридическая сила, порядок принятия, отмены и опубликования.

5. Значение Конституции РФ как основного источника отрасли конституционного права определяется и тем, что установленные в ней нормы служат формой воплощения государственной воли народа. В Конституции РФ определяются те цели, которые общество перед собой ставит, принципы его организации и жизнедеятельности.

6. Конституция РФ по сравнению с другими источниками отрасли является актом не только наивысшего правового уровня, но и общественного значения. Ее нормы касаются каждого гражданина, всех субъектов общественной деятельности.

3. Источники конституционного права федерального уровня

К источникам конституционного права, содержащим нормы общенационального значения, относятся федеральные законы, содержащие конституционно-правовые нормы. Закон является наиболее распространенной формой установления конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов.

В правовых нормах, в том числе конституционных, предмет закона (т. е. сфера отношений, которые могут регулироваться только законом) не определен в обобщающей форме. Однако во многих статьях Конституции РФ указывается, по каким вопросам должна применяться только форма закона (ст. 20, 25, 29, 36, 70, 81, 84 и многие другие).

Они различаются:

- 1) по юридической силе;
- 2) предметам ведения, которые в них могут затрагиваться;
- 3) порядку принятия;
- 4) возможности применения Президентом РФ в отношении них отлагательного вето.

Конституция РФ предусматривает принятие следующих законов:

- законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации;
- федеральных конституционных законов;
- федеральных законов.

В качестве примеров можно назвать следующие:

- Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»;
- Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 28 декабря 2016 г. № 12-ФКЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"»;
- Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

К источникам рассматриваемой отрасли относятся и содержащие конституционно-правовые нормы акты, принимаемые Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ.

Указами оформляются решения Президента РФ *нормативного характера*, то есть решения, содержащие общие правила поведения, рассчитанные на длительное и многократное применение и относящиеся к неопределенному кругу субъектов.

Указы могут носить и *индивидуальный характер*. В форме указов издаются решения о назначении и освобождении от должности руководителей подотчетных Президенту РФ федеральных органов исполнительной власти, о гражданстве, предоставлении политического убежища, награждении государственными наградами, присвоении почетных званий, высших воинских и высших специальных званий, о помиловании.

Распоряжения Президента РФ – это акты организационно-оперативного характера, имеющие вспомогательное значение в правовом регулировании деятельности главы государства. Распоряжения, как правило, *не носят нормативного характера*. Например:

– Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»;

– Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;

– Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

– Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 9 октября 2007 г. № 5134-4 ГД «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

– Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2016 г. № 1498 «О вопросах предоставления коммунальных услуг и содержания общего имущества в многоквартирном доме».

Источниками отрасли конституционного права являются регламенты палат Федерального Собрания, положения о различных органах, образуемых органами законодательной и исполнительной власти.

4. Источники конституционного права на уровне субъектов РФ

К числу источников конституционного права, действующих на территории субъектов Российской Федерации, относятся прежде всего конституции республик и уставы других субъектов федерации. Эти акты содержат нормы, в обобщенной форме закрепляющие правовой статус данного субъекта федерации, основы его устройства, компетенцию, структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как отмечалось выше, конституция республики и устав должны соответствовать Конституции России, федеральным законам, и они обладают более высокой юридической силой, чем другие нормативные правовые акты субъекта федерации.

Формами установления правовых норм, действующих только на территории конкретного субъекта, являются законы, постановления, иные нормативные правовые акты, принимаемые его органами законодательной и исполнительной власти и содержащие конституционно-правовые нормы.

В качестве примеров можно привести следующие:

– Конституция Республики Адыгея (принята на XVI сессии Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 г.);

- Устав Свердловской области от 23 декабря 2010 г. № 105-ОЗ;
- Закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» и др.

К источникам отрасли конституционного права относятся и правовые акты представительных органов местного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы, – это, в частности, уставы муниципальных образований.

Неполная завершенность процесса формирования на основе Конституции РФ системы права России объясняет такую особенность источников конституционного права, как включение в их число отдельных законов бывшего Союза ССР, действующих в той части, в которой они не противоречат Конституции России и федеральным законам.

Таким источником является, например, Закон СССР от 10 июля 1991 г. № 2328-I «О промышленных образцах», который был введен 1 января 1992 г. Постановлением СМ РФ от 14 августа 1993 г. № 822 установлено, что положения п. 3 ст. 21, п. 1 и 3 ст. 22 и ст. 23 Закона по вопросам льгот и материального стимулирования применяются в отношении изобретений и промышленных образцов, охраняемых патентами, действующими на территории Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 231-ФЗ данный Закон применяется в части, не противоречащей ч. 4 Гражданского Кодекса РФ.

5. Иные источники конституционного права России

Особое место среди источников конституционного права занимают декларации: например, Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Декларация о языках народов России от 25 октября 1991 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. Такого рода декларации имеют конституционно-правовое значение. В них формулируются принципы, обязательные для конституционно-правового развития государства. В них, как правило, провозглашаются новые концепции, определяющие развитие государственности, содержатся принципы, которые признаются необходимыми для всей политики в данной сфере и которым должно быть подчинено соответствующее законодательство.

Характеризуя виды источников конституционного права, следует выделить и такой их специфический вид, как договоры. Среди этих источников различаются международные договоры Российской Федерации и договоры между органами Российской Федерации и ее субъектов. Часть 4 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и что если таким международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные *законом*, то применяются правила международного договора.

Вместе с тем в данном контексте необходимо учитывать Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке

конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней", пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», которым Конституционный Суд РФ разъяснил особенности правоприменительного процесса решений, принятых международной организацией:

– суд при пересмотре дела в связи с принятием ЕСПЧ постановления, в котором констатируется нарушение в РФ прав и свобод человека при применении закона, придя к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции РФ, обращается с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности этого закона;

– Президент РФ, Правительство РФ, придя к выводу о невозможности исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ вследствие того, что в части, обязывающей РФ к принятию мер индивидуального и общего характера, оно основано на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод в истолковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ, правомочны обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о толковании соответствующих положений Конституции РФ в целях устранения неопределенности в их понимании с учетом выявившегося противоречия и международных обязательств России применительно к возможности исполнения постановления ЕСПЧ и принятия мер индивидуально и общего характера, направленных на обеспечение выполнения Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Конституционный Суд РФ также указал, что при этом не исключается правомочие федерального законодателя предусмотреть специальный правовой механизм разрешения Конституционным Судом РФ вопроса о возможности или невозможности с точки зрения принципов верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ исполнить вынесенное по жалобе против России постановление ЕСПЧ, в том числе в части мер общего характера¹.

К внутрироссийским договорам относится Федеративный договор, охватывающий три договора, подписанных 31 марта 1992 г. между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъек-

¹ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43697.html>.

ектов федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Он действует в части, не противоречащей Конституции РФ 1993 г.

По аналогичным вопросам существуют и договоры с конкретными субъектами федерации (республикой, областью и т. д.), в которых пределы разграничения полномочий определяются с учетом особенностей каждого данного субъекта.

В связи с ратификацией 2 января 2000 г. Федеральным Собранием РФ Договора от 8 декабря 1999 г. о создании союзного государства между Российской Федерацией и Республикой Беларусь акты органов Союзного государства, по мере их формирования, содержащие конституционно-правовые нормы, являются источниками конституционного права.

Особого рода источниками конституционного права считаются и постановления Конституционного Суда РФ. Хотя суд и не является органом, принимающим правовые акты, однако содержащиеся в его решениях правовые позиции имеют юридическое значение. На их основе утрачивают силу правовые акты, признанные не соответствующими Конституции РФ. Аналогичный характер имеют и постановления конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации.

Некоторые ученые рассматривают решения Конституционного Суда РФ в качестве источника права как судебный прецедент. Однако такая позиция представляется неправомерной, т. к. данные решения не могут заменять закона при решении конкретных дел, исключительно ими не могут обосновываться решения судов, как это имеет место при существовании института судебного прецедента.

С содержательной стороны категорию «правовые позиции» целесообразно охарактеризовать, рассмотрев функции, которые они осуществляют, – нормативно-регулирующую, охранительную, устранения пробелов в праве, политическую, ориентирующую и доктринальную. Данные аспекты призваны доказать высказанную точку зрения о юридической природе правовых позиций в качестве идеального источника права.

Нормативно-регулирующая функция заключается в том, что она закрепляет образец поведения субъектов правовых отношений, либо отменяя нормы права, либо наоборот, их устанавливая. В данном контексте правовые позиции, выраженные в решениях Конституционного Суда РФ, являются нормами права.

В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко». Указанное постановление в резолютивной части содержит положения, которые по своей сути являются общеобязательными, формаль-

но-определенными, гарантированными государством правилами поведения. Данный вывод формулируется исходя из следующих положений:

– пункт 7 резолютивной части: «Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации».

Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения»;

– пункт 8 резолютивной части: «Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в том числе в настоящем Постановлении, – внести необходимые изменения в правовое регулирование административного наказания в виде обязательных работ».

Впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений обязательные работы могут применяться в качестве административного наказания за предусмотренные статьями 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации административные правонарушения, только если они повлекли причинение вреда здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц либо наступление иных подобных последствий».

Охранительная функция правовых позиций проявляется в том, что Конституционный Суд РФ уполномочен признавать акты или их отдельные положения неконституционными, после чего данные акты утрачивают силу и не могут в дальнейшем быть применены к правовым отношениям. Осуществляя данное полномочие, Конституционный Суд РФ своими правовыми позициями не допускает потенциального ущемления прав и свобод граждан, организаций и иных субъектов правовой жизни. Правовая основа реализации данной функции закреплена в ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающей обязанность государственных органов и должностных лиц привести законы и иные нормативные акты в соответствие с правовыми позициями, отражающими подлинный смысл положений Конституции РФ и изложенными в конкретном решении Конституционного Суда РФ.

Политическая функция, свойственная правовым позициям, призвана оказывать целенаправленное воздействие на правосознание субъектов политической и правовой жизни. Органы государственной власти непосредственно связаны с управлением, организацией общественных отношений, поэтому у

них появляется острая необходимость находиться в курсе развития действующей правовой системы, быть осведомленными о тенденциях развития законотворческого и правоприменительного процессов.

Ориентирующая функция заключается в том, что Конституционный Суд РФ при осуществлении интерпретационной деятельности выявляет не только подлинный смысл, вложенный в него законодателем, но и его дух, основные идеи, которые должны быть воплощены при реализации нормативного акта. Правовые позиции должны восприниматься не только как образец для разрешения конкретного дела, но создавать своего рода «ауру», «атмосферу» реализации правового акта.

Доктринальная функция правовых позиций обуславливается в первую очередь неопределенностью существующих точек зрения относительно юридической природы данной категории. Эта ситуация порождает многочисленные дискуссии по данному вопросу, чем провоцирует исследование и анализ указанной категории учеными из разных отраслей права, что, несомненно, обогащает теоретическое знание в целом и отдельные науки в частности.

Среди источников конституционного права России *обычай* занимает незначительное место. Некоторые установления, сложившиеся первоначально как обычаи, в последующем получили нормативно-правовое закрепление и утратили характер обычая.

Например, в качестве обычая долгое время применялась норма об открытии первой сессии представительного органа государственной власти старейшим депутатом. Однако отдельные примеры допускаемого правом применения обычая в настоящее время можно привести. Так, ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000 г.) предусматривает, что решения по вопросам внутренней организации общины и взаимоотношений между ее членами могут приниматься на основании традиций и обычаев малочисленных народов, не противоречащих законодательству федерации и субъектов и не наносящих ущерба интересам других этносов и граждан.

Выводы по теме. Источник права (в широком смысле слова) – совокупность документов и принципиальных положений, на которые опирается правоприменитель в осуществлении своей деятельности, включая принципы морали и правосознания.

Источник права (в узком смысле) – действующие в государстве официальные документы, устанавливающие или санкционирующие нормы права.

Источник конституционного права РФ – совокупность установленных Конституцией РФ, международными актами, федеральными конституционными и федеральными законами нормы, регулирующие основные принципы организации государственного устройства, структуры и функционирования государственной власти в РФ, а также закрепляющие основные права и свободы личности в РФ.

Вопросы для самоконтроля

1. С чем связывается многообразие источников конституционного права?
2. Почему Конституция Российской Федерации является главным источником конституционного права?
3. Каково место международных актов в системе источников национального права?
4. Определите систему источников конституционного права на федеральном уровне.
5. Какие источники конституционного права на региональном уровне вам известны и в чем их особенности?
6. Можно ли рассматривать решения Конституционного Суда РФ в качестве источников конституционного права?

Дополнительная литература

1. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М. В. Баглай. – 13-е изд. – Москва: Норма, 2019.
2. *Богдановская И. Ю.* Прецедентное право: монография / И. Ю. Богдановская. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2018. – 235 с.
3. *Линская Ю. В.* Судебный прецедент как источник конституционного права / Ю. В. Линская // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 11–17.
4. *Савельев С. Л.* Прецедент в России: Унификационный потенциал практики Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ / С. Л. Савельев. – Москва: Статут, 2020. – 269 с.

ТЕМА 3. ОСНОВЫ ТЕОРИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

1. *Суть учения о конституционализме.*
2. *Развитие идей конституционализма в научных трудах ведущих конституционалистов прошлого и современности.*
3. *Российский конституционализм.*

1. Суть учения о конституционализме

Термин «конституция» происходит от лат. *constitutio* – «устанавливаю» и употребляется в юриспруденции со времен Римской империи, обозначая любые виды императорских предписаний, включавших разные вопросы не только публичного, но и частного права¹.

В современном понимании дефиниция «конституция» определяется с позиции формальной юриспруденции: как закон особого вида (учреждается народом; определяет основные принципы устройства общества и государства, определяет субъекты государственной власти и механизм осуществления государственной власти; закрепляет основополагающие права человека и гражданина, а также обеспечивает их защиту).

Однако необходимо понимать, что конституции являются результатом значительного прорыва человеческой культуры, в них содержится система ценностей и идеалов.

Первой в мире писаной конституцией в ее современном понимании является Конституция США 1787 года, которая в последующем стала основой при разработке конституций европейских стран. Эта писаная конституция представляет собой некую «юридическую оболочку» (оформление) конституционных идей и идеалов.

Бурное принятие писаных конституций породило необходимость разработки некоего общего учения о конституции, которое бы включало в себя как концептуальные основы фундаментальных конституционных основ (форма правления, система разделения властей, права и свободы человека и т. д), так и должное их юридическое оформление. Данное учение и получило наименование «конституционализм», и, например, деятели американской революции и основатели Конституции США 1787 г. включали в него верховенство писаной конституции над издаваемыми законами и иными правовыми актами. После германский государствовед Г. Еллинек в работе «Общее учение о государстве» напишет, что конституция представляет собой особый юридический акт, который фиксирует совокупность органов государства, их компетенцию, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти.

¹ См.: *Хабриева Т. Я.* Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство: сб. науч. трудов. М., 2003. С. 9.

Таким образом, в структуре конституционализма следует выделить две составляющие: идеальное и формально-юридическое.

Идеальное включает в себя конституционные идеи и конституционные ценности.

Конституционные идеи – это концептуальные основы организации взаимодействия общества и государства, направленные на поиск и оценку справедливой модели данного взаимодействия.

Конституционные ценности – это философская категория, обозначающая социально обусловленные материальные и духовные явления, определяющие смыслы бытия человека и общества в целом.

К наиболее значимым конституционным ценностям можно отнести:

- наличие конституции как средства ограничения власти государства, возможности ее ограничения, установления ее границ посредством закона;
- участие народа в осуществлении государственной власти;
- возможность личности реализовать свои права и свободы;
- организация системы органов государственной власти, выстроенной на началах системы разделения властей, не позволяющей сконцентрировать власть у одного государственного органа;
- наличие представительных органов государственной власти и развитая избирательная система;
- наличие общественного сознания, построенного на том, что положения конституции и практика их реализации действительно направлены на достижение лучшей модели справедливого общества.

Конституционное законодательство (нормативно-правовой фундамент конституционализма) состоит из нескольких частей:

- 1) конституции государства. Конституция одновременно является основным источником всей системы права и источником закрепления важнейших конституционных идей и ценностей;
- 2) конституционно-правовых институтов, которые могут быть закреплены как в конституции, так и в иных нормативных правовых актах, тем самым расширяя и конкретизируя положения конституции;
- 3) единства правовой системы.

Таким образом, конституционное законодательство основано на том, что конституция связывает государство, общество и личность определенными правилами. Она распространяет свою высшую юридическую силу на все государственные органы, общественные организации и всех граждан. Особая значимость конституции для общества обуславливает ее повышенную охрану и защиту. Этой охраной занимаются и органы государства, и организации гражданского общества. Никто помимо народа и в конституционных рамках не может решать вопросы принадлежности государственной власти.

2. Развитие идей конституционализма

Идеи об оптимальной организации общества и государства имеют древнюю историю и первоначально разрабатывались в рамках философско-правовых концепций. Именно они находятся в основе идей конституционализма и положений современных писанных конституций.

Для удобства рассмотрим генезис представлений о системе разделения властей как одной из базовых идей конституционализма (от философско-правовых догм до их реального воплощения в текстуальную форму современных конституций).

Начнем с того, что понимать систему разделения властей в юриспруденции можно с различных позиций: теория, практика государственного строительства, признак и принцип правового государства.

В рамках конституционной теории разделение властей представляет механизм осуществления государственной власти, состоящий из трех компонентов (или «ветвей власти»): исполнительной, законодательной и судебной. При этом, как и в любой системе, данные элементы находятся во взаимной связи друг с другом, в то же время обладая независимостью реализации своих индивидуальных полномочий.

Зародилась теория разделения властей в глубокой древности. Мыслители Античности первыми обосновали значение разделения властей, и прежде всего, для необходимости урегулирования взаимоотношений государства с обществом. Так, Аристотель писал в книге «Политика»: «Там, где отсутствует власть закона, нет места и форме государственного строя. Во всяком государственном устройстве этих основных частей три; первая – законосовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая – должности, третья – судебные органы»¹.

Значение теории разделения властей приобрело качественно новый виток развития к концу XVII – началу XVIII веков в Европе. Это период буржуазных революций, когда назревает необходимость теоретического обоснования ограничения власти монарха, недопущения концентрации власти в «одних руках».

В этот период оформляется теория разделения властей в ее современном понимании (труды философов нового времени: Д. Локка, Ш. Л. Монтескье и др.).

Английский философ Д. Локк является приверженцем теории естественного права и общественного договора, на основании которой и формулирует строение системы разделения властей. По его мнению, рассматриваемая система возможна только при наличии «сдержек и противовесов» между ветвями власти.

При этом Д. Локк выделяет несколько иные ветви, чем принятые в современности. В его теории полностью отсутствует судебная власть, которую он

¹ См.: Бермин Г. Д. Западная традиция права: эпоха формирования. М., 1994. С. 370.

заменяет властью «федеративной», суть которой заключается в осуществлении власти в области внешних отношений между государствами (прототип международного права)¹.

Ш. Монтескье в своем трактате «О духе законов» придерживается традиционного понимания ветвей власти: исполнительной, законодательной, судебной – и под принципом разделения властей понимает такое положение вещей, при котором различные ветви власти могли бы сдерживать друг друга и действовать согласованно. Если власть законодательная и исполнительная сосредоточены у одного органа, то это неизбежно приведет к тирании.

Более того, Ш. Монтескье выступил с идеей о необходимости двухпалатного парламента, где нижняя и верхняя палаты также могли бы сдерживать друг друга².

Дж. Мэдисон указывал: «что три ветви власти – разве только они связаны и слиты с тем, дабы каждая осуществляла конституционный контроль над двумя другими – на практике не могут сохранить ту степень раздельности, которая необходима свободному правлению»³. Тем самым он обосновывал необходимость создания системы сдержек и противовесов.

Конституционализация теории разделения властей была реализована в Конституции США, в соответствии с которой законодательную власть осуществляет Конгресс, исполнительную – Президент, а судебную – Верховный суд и нижестоящие суды.

Однако классическая теория разделения властей при ее применении в отдельно взятом государстве, в конкретных исторических условиях, может претерпевать отдельные изменения. Поэтому во многих современных конституциях выделяется четыре ветви власти (Конституция Никарагуа 1987 г. и Конституция Колумбии 1991 г.): дополнительно включается избирательная власть⁴.

В статье Конституции РФ хоть и закрепляется формальное разделение властей на три ветви: исполнительную, законодательную и судебную, имеются органы, которые нельзя отнести ни к одной из них (независимые по статусу органы). В этой связи М. В. Баглай отмечает: «Как в любом государстве, в Российской Федерации существуют органы государственной власти, которые не входят ни в одну из трех властей – законодательную, исполнительную, судебную. В то же время они создаются и действуют в соответствии с конституцией и федеральными законами»⁵.

¹ См.: Локк Д. О гражданском правлении: Избранные философские произведения: в 2 т. / под ред. А. А. Макаровского. М., 1960. С. 72.

² См.: Монтескье Ш. Избранные произведения / под ред. М. П. Баскина. М., 1962. С. 289.

³ Бермин Г. Д. Указ. соч. С. 370.

⁴ См.: Пахалов М. Ю. Конституционализм к вопросу о понятии // Философия права и конституционализм. М., 2010. С. 87, 90.

⁵ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2006.

Таким образом, отдельные элементы конституционализма динамичны, изначально они имели весьма ограниченный характер, заключающийся в наличии конституционного определения государственной власти и ее взаимоотношений с обществом. Наличие разработанных ценностей конституционализма не означает, что в государстве реальность конституционного воздействия соответствует этим идеалам (соответствие юридической и фактической Конституции). Главное заключается в том, что эта система ценностей служит неким эталоном политико-правовой и нравственной оценки деятельности публичной власти.

3. Особенности российского конституционализма

Понятие российского конституционализма связывается с вопросом о его происхождении. Первая точка зрения основана на том, что доктрина конституционализма полностью заимствована у западноевропейской цивилизации. Поэтому реальное осуществление идей этой концепции требует полного переустройства российской политико-правовой и духовной среды под западные стандарты. Вторая точка зрения основана на том, что идеи конституционализма имеют корни в историческом прошлом России и следует ориентироваться на традиции и ценности российской социально-политической среды.

Придерживаясь второго из вышеуказанных подходов, выделим три периода исторического развития российского конституционализма:

1) *досоветский (до октября 1917 г.)* характеризуется определяющей ролью самодержавия. Идея ограничения верховной власти императора набирает бурное развитие только в эпоху «просвещенного абсолютизма». Под влиянием западноевропейской философии Екатерина II рассуждает о необходимости создания «основополагающих законов». Царица обнародовала Жалованную грамоту дворянству 1785 г., в соответствии с которой следовало «вписать в число коренных государственных уставов» закон о купечестве при издании закона, касающегося в том числе важнейшего государственного вопроса – о престолонаследии.

В последующем закон о престолонаследии Павел I распорядился поместить в число «фундаментальных законов» Российской Империи.

Однако существенных преобразований в государстве эти акты не создавали: власть монарха не была ограничена законом, отсутствовали гарантии прав человека. Не говоря уже о том, что на протяжении долгого периода времени сохранялось крепостное право.

В начале XIX века происходят более существенные преобразования – разрабатывается идея конституционной монархии. Сторонниками конституционного правления были наиболее прогрессивные представители дворянской аристократии.

В 1809 г. М. М. Сперанским в числе первых конституционных проектов создается «План государственного преобразования», а в 1818 г. Н. Н. Ново-

сильцевым – «Государственная уставная грамота». Эти акты закрепляли переход к конституционной монархии посредством ограничения власти монарха народным представительством, режимом демократии.

Вызревали конкретные планы государственно-правовых преобразований и среди радикально настроенных декабристов. В конституционном проекте Н. М. Муравьева и П. И. Пестеля «Русская правда» закрепляется ряд важных разделов.

Например, раздел «Об обязанностях и Правах Жителей» – прототип главы 2 действующей Конституции РФ 1993 г., состоял всего из 9 положений, где, в частности, прямо прописывалось: «Крепостное состояние отменяется», «Все Русские подчинены одним и тем же Законам без различия состояний, обязаны участвовать в выборах, если отвечают условиям, требуем Законом». Интересен раздел «Об императоре», где полномочия Императора очень схожи с полномочиями президента современной Конституции РФ 1993 г.: «Лицо Императора священно и неприкосновенно – Он не подлежит суждению. Он облечен всею Верховною Исполнительною Властью. Он Верховной Начальник всей Сухопутной и Морской Силы, назначает и отменяет по своему произволу Министров, Главнокомандующих армиями и флотами и всех Чиновников Исполнительной власти – представляет Россию во всех ее сношениях с иностранными Державами... Он предлагает Народному Вечу Проекты Законов, принуждает его ко вторичному рассмотрению принятого или отвергнутого им предложения...»¹.

Однако проект декабристов не был использован, так как не существовало должных социально-экономических, политических предпосылок для таких преобразований и общество не было готово к таким радикальным реформам.

Очередная попытка разработки и принятия конституции предпринималась во время царствования Александра II, когда была создана комиссия по разработке конституции, но в связи с убийством царя реформы прекратились.

В связи с высокой социальной напряженностью качественно новый этап конституционных преобразований начался во время царствования Николая II.

На первом этапе был сформирован парламент с совещательными функциями – Государственная Дума и провозглашались избирательные права российских подданных².

Манифестом от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» Государственная Дума наделялась законодательными полномочиями и были провозглашены основные права и свободы человека (свобода совести, слова, собраний и др.). Манифестом от 19 октября 1905 г. учреждался правительственный орган – Совет министров;

2) советский (с октября 1917 г. до второй половины 1980-х гг.) связан с принятием конституций: РСФСР (1918 г., СССР – 1924, 1936, 1977 г.). Глав-

¹ Проект Конституции Н. М. Муравьева (соч. Никиты Муравьева, написанная его рукою в каземате крепости и представленная при ответах).

² Манифест от 6 августа 1905 г.

ные черты советского конституционализма заключались в неизменной руководящей роли одной коммунистической партии, при этом конституциям отводилась роль политико-идеологического и в минимальной степени – юридического документа. Провозглашалось упразднение частной собственности и предпринимательской деятельности; неодинаковое положение общественных классов; ликвидация разделения властей и местного самоуправления, создание единого центра государственной власти – органов типа Советов. Реальное же воплощение норм конституции характеризуется партийно-государственной номенклатурой; непризнанием естественных прав человека и подчиненности прав граждан интересам социализма; планированию. Центральное место занимали интересы общества, государства, коллектива, а личность обрекалась на пассивное подчинение. «В целом советский конституционализм во все годы его существования можно характеризовать и как фиктивный»¹.

В науке конституционного права до конца 70-х гг. XX к теории конституционализма относились отрицательно, как к пережиткам буржуазного государства. Наука основывалась исключительно на марксистско-ленинской теории. Характерным стал отказ от всего положительного и прогрессивного в истории русского государственного права, отечественного конституционализма. Острейшей критике, которая велась на фоне раскрытия «достоинств, достижений» социализма, подвергалась система разделения властей, гражданское общество, естественные права человека и т.д.² Главенствующее место в теоретическом плане отводилось идеям, позициям партийно-государственных лидеров, восхвалению их «огромного вклада» в развитие марксистско-ленинской теории³.

Ситуация начала меняться в конце 1970-х гг., когда стали признаваться отдельные ценности конституционализма в целом на основе введения понятия «социалистический конституционализм». Причины здесь следующие:

1) отсутствие реальной оценки сложившейся ситуации, «порожденной самой обстановкой нагнетания романтически-идеализированных представлений о социализме»,

2) господствовавшая долгое время точка зрения, согласно которой конституционализм в какой-то мере чужд социалистическому мировоззрению, «во всяком случае, на дело конституционного правотворчества не работает»⁴.

¹ Советский государственный строй: реалии, проекты, идеи, споры (1917–1940 гг.) / под общ. ред. Ю. Л. Шульженко. М., 2010. С. 18.

² См.: Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 137.

³ См.: Дябло В. К. Судебная охрана конституции в буржуазных государствах и Союзе ССР. М., 1928; Магеровский Д. А. Союз Советских Социалистических Республик. М., 1923; Стучка П. И. Учение о советском государстве и его конституции. М.; Л., 1931; Денисов А. И. Органы государственной власти и органы государственного управления. М., 1948; Малицкий А. Советская Конституция. Харьков, 1924.

⁴ Степанов И. М. Социалистический конституционализм; сущность, опыт, проблемы // Советское государство и право. 1987. № 10. С. 4.

Сам термин «конституционализм» почти не употреблялся, а если и встречался в научной литературе, то как синоним термина «конституционное право». Что же касается понятия советского социалистического конституционализма, то можно прямо сказать: оно не выработано, не оформлено как общественно-правовая категория»¹;

3) *постсоветский (современный)* заключается в «совокупности правоположений, определяющих высшие органы государства, порядок призвания их к отправлению их функций, их взаимные отношения и компетенция, а также принципиальное положение индивида по отношению к государственной власти»².

В главе 1 Конституции РФ 1993 г. говорится о том, что демократия, федерализм, формирование социального и правового государства находятся в постоянном развитии.

На сегодняшний день российский конституционализм формируется из верховенства и определяющей роли конституции в правовой системе, прямого действия конституции в конституционной регламентации государственного строя и политического режима, конституционного признания прав и свобод личности.

В отечественной науке конституционного права конституционализм понимается прежде всего как «система основных идей и взглядов об отвечающем принципам демократического развития устройстве государства, организации в нем власти и взаимоотношениях последней с гражданами»³.

Современный этап конституционного развития России заключается в том, что оно «подчиняется общемировым закономерностям: демократизации и гуманизации конституций; усилению конституционно-правовых основ политической, экономической и социальной сфер общества; развитию механизмов согласования интересов различных социальных слоев», правда, надо отметить, что эти процессы идут не всегда гладко, а порой и противоречиво⁴.

За последние десятилетия обогатилась сама теория конституционализма. Среди его принципов выделяют демократический способ разработки и принятия конституции; наличие конституционного контроля; стабильность конституционных норм; признание общечеловеческих ценностей⁵. Их универсальность заключается в том, что они признаются государствами с различным уровнем политического, экономического, социального, культурного развития.

¹ *Еременко Ю. П.* Понятие и система социалистического конституционализма // *Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 года.* Саратов, 1980. С. 175–196.

² *Еллинек Г.* *Общее учение о государстве.* СПб., 1903. С. 335.

³ *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 24.

⁴ См.: *Хабриева Т. Я.* Конституционализм в России: 10 лет развития: сб. науч. трудов по материалам Международ. науч.-практ. конференции «Конституция и законодательство». М.: ИЗИСП, 2003. С. 9.

⁵ См.: *Чиркин В. Е.* Конституция: российская модель. М.: Юрист, 2002. С. 21.

Тем не менее, даже современная конституция отражает некие «традиции» российского конституционализма. Это прежде всего сильный глава государства, полномочия которого являются обширными для всех ветвей власти.

Вывод по теме. Хотя термины «конституционализм» и «конституция» происходят от одного корня, они, тем не менее, не равнозначны и имеют множество интерпретационных значений.

Существует несколько подходов к понятию и содержанию конституционализма. В узком смысле под конституционализмом понимают систему представлений и идей о развитом демократическом государственном строе, основанном на конституции. В широком смысле конституционализм представляет собой ряд взаимосвязанных элементов: конституционные идеи; конституционное законодательство; конституционную практику; реализацию и охрану конституции.

Конституционализм является комплексным образованием и имеет несколько аспектов: идейно-теоретический; нормативно-правовой; функциональный (практика, охрана) и духовно-нравственный.

В России возникновение практического конституционализма связано с первой буржуазно-демократической революцией 1905–1907 гг., с периодом конституционной монархии (1905 г. – февраль 1917 г.). Важнейшими показателями этого являются Основные государственные законы 1906 г. – первая конституция нашей страны, создание и функционирование парламента. Однако даже современная Конституция РФ 1993 г. отражает «традиции» российского конституционализма. Это прежде всего сильный глава государства, полномочия которого являются обширными для всех ветвей власти.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое конституционализм?
2. Синонимичны ли понятия «конституция» и «конституционализм»?
3. Как соотносятся между собой конституционные идеи и конституционное законодательство?
4. Каковы этапы развития российского конституционализма?

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 592 с.
3. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учеб. пособие / Т. В. Горева, А. Р. Лаврентьев, Р. В. Павленков, Н. А. Трусов. – Москва: ДГСК МВД России, 2019. – 440 с.
4. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

Тема 4. Конституция Российской Федерации и ее развитие

1. Понятие и признаки Конституции России как правового акта.
2. Исторический генезис Конституции Российской Федерации.
3. Структура и функции Конституции Российской Федерации.
4. Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию Российской Федерации.
5. Правовая охрана Конституции Российской Федерации.

1. Понятие и признаки Конституции России как правового акта

В правоведении под конституцией принято понимать универсальный нормативно-правовой акт, имеющий форму основного закона, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий «диалог» между личностью, обществом и государством.

Конституции, как правило, представляют собой единый писанный акт. Однако роль конституции государства может выполнять, как, например, в Англии, система правовых актов, а также обычаев и судебных прецедентов. В связи с этим различают писанные и неписанные конституции.

Если положения конституции представляют собой лишь декларативные установления, не находят отражения в реальных общественных отношениях, то именуется *фиктивными*. В значительной мере таковыми являлись бывшие советские конституции, особенно в тех положениях, которые утверждали народовластие, демократические основы строя и статуса личности.

В том случае, если конституционные нормы находят свое реальное воплощение в жизни общества, то они являются *реальными*.

Чаще всего конституции принимаются народом и связаны его волей, однако существуют и так называемые *октроированные* конституции, т. е. дарованные народу королем, монархом, а не провозглашаемые от имени народа.

В зависимости от порядка внесения изменений различают гибкие и жесткие конституции. Конституции, которые могут быть изменены в таком же порядке, в каком принимаются обычные законы, называются *гибкими*.

Те конституции, для изменения которых устанавливается сложная процедура, именуется *жесткими*.

Рассматривая Конституцию РФ 1993 г. как нормативный правовой акт, занимающий самостоятельное и особое место в правовой системе современного демократического государства, необходимо отметить его особые юридические свойства или, другими словами, те качества, которые отличают конституцию от других правовых актов:

- 1) верховенство, высшая юридическая сила (учредительный, первичный характер конституционных установлений);
- 2) особый порядок принятия, внесения поправок;

3) особый субъект, который устанавливает конституцию или от имени которого она принимается;

4) всеобъемлющий характер конституционной регламентации, т.е. тех сфер общественных отношений, воздействие на которые она распространяет;

5) особые формы охраны;

6) стабильность и реальность (отражение норм конституции в реальных общественных отношениях, т.е. соотношение «юридической» и «фактической» Конституции).

Конституция РФ является ядром правовой системы России. Принципы и положения Конституции РФ играют направляющую роль для всей системы права и системы законодательства России. Об этом непосредственно говорится в ее тексте (ст. 15): Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России.

Но не нужно путать *принцип* верховенства Конституции РФ (подчинение государства Конституции) с ее *свойством* – высшей юридической силой (ее наивысшее место в системе правовых актов. Все остальные законы, иные акты, правоприменительная практика должны соответствовать ей, иначе они будут недействительны).

2. Исторический генезис Конституции Российской Федерации

В России долгое время термину «конституция» не придавался смысл основополагающего акта. На роль «главного» или «высшего» закона государства проектировались акты с другими названиями. Заметим также, что, несмотря на то, что уже из самых первых российских правовых источников можно извлечь нормы государственного права (так длительное время называлась в России отрасль права, содержащая нормы конституционного значения), концепция коренного фундаментального закона не сводится к их исторической совокупности: идея и смысл основного закона государства – порождение другой эпохи и иной юридической культуры.

Конституционное развитие любого государства нельзя отождествлять лишь с принятием и сменой писаных конституций. Этот процесс неразрывно связан с анализом и учетом становления (утверждения) конституционных идей и принципов, которые связаны с историческим процессом.

Действующая Конституция РФ 1993 г. является результатом всего предшествующего конституционного развития. Более подробно рассмотрим советские конституции, которые прошли несколько этапов, связанных с развитием советской государственности после 1917 г.

1. Конституция РСФСР 1918 г. (в основу проекта первой Конституции была положена Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая объявляла Россию Республикой Советов) – первая конституция, принятая вскоре после октябрьского переворота, роспуска Учредительного Собрания, имела следующие особенности. Эта конституция не опиралась на

принцип преемственности конституционного развития. Ее отличительные особенности: перечеркнула весь предшествующий государственно-правовой опыт; наиболее идеологизированная из всех советских конституций, имела классовый характер; отрицалась общедемократическая концепция о народе как носителе и источнике суверенитета государства. Полнота власти принадлежала Советам, рабочему населению страны. Конституция напрямую утверждала установление диктатуры пролетариата. Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Конституция лишала отдельных лиц и отдельные группы лиц прав, которые эти лица или группы лиц использовали в ущерб интересам социалистической революции (ст. 23).

Она включала установления политического характера, причем выходящие за рамки «внутреннего законодательства», и была ориентирована на все мировое сообщество (ст. 3): «Ставя своей основной задачей уничтожение всякой эксплуатации человека человеком, полное устранение деления общества на классы, беспощадное подавление эксплуататоров, установление социалистической организации общества и победы социализма во всех странах...».

Признавалось применение насилия в целях утверждения принципов нового социалистического строя. Эта черта нехарактерна для последующих советских конституций (ст. 3).

Отсутствие субъектов федерации не позволяло выделить соответствующий раздел в Конституции. Не мог еще быть в обобщенном виде представлен и раздел об основах общественного строя, поскольку последний еще только закладывался.

Все отмеченные особенности Конституции 1918 г. характеризуют ее как конституцию революционного типа, принимаемую в результате насильственного изменения общественного и государственного строя, отвергающую все прежние правовые установления, существующие до переворота или революции.

30 октября 1922 г. состоялся I съезд Советов СССР, который провозгласил образование нового государства – Союза Советских Социалистических Республик. Он утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР. На II съезде Советов СССР 31 января 1924 г. был принят текст Конституции, который состоял из Декларации и Договора об образовании Союза ССР.

Высшим органом власти объявлялся Съезд Советов СССР, а в период между съездами – Центральный Исполнительный Комитет СССР (ЦИК СССР). В промежутках между сессиями ЦИК СССР высшим законодательным и исполнительным органом был его Президиум. Союзные республики сохраняли за собой право выхода из Союза; территория могла быть изменена только с их согласия.

Причиной замены Конституции 1918 г. Конституцией РСФСР 1925 г. явилось объединение РСФСР с другими независимыми республиками в Союз ССР и принятие первой Конституции СССР 1924 г.

2. В Конституция **РСФСР 1925 г.** отражен факт вхождения РСФСР в Союз ССР (ст. 3), где сказано, что согласно воле народов РСФСР, принявших решение на X Всероссийском Съезде Советов об образовании Союза ССР, РСФСР, входя в состав Союза ССР, передает Союзу полномочия, отнесенные в соответствии со ст. 1 Конституции СССР к ведению органов Союза ССР.

Появились субъекты РСФСР, поэтому данная Конституция определяла их статус и полномочия федерации. Именно поэтому Конституцию РСФСР 1925 г. называют первой союзной конституцией.

3. Конституция **СССР 1936 г.** должна была зафиксировать новый переходный этап в жизни страны и, как считали партийные лидеры, победу социализма. С этой целью была создана Конституционная комиссия во главе с И. В. Сталиным. В составлении конституционного проекта приняли активное участие видные марксистские теоретики Н. И. Бухарин и Е. Б. Пашуканис, впоследствии незаконно репрессированные. 5 декабря 1936 г. VIII Чрезвычайный съезд Советов утвердил новую Конституцию СССР.

4. В Конституции **РСФСР 1937 г.** более развернуто, чем в прежних, были закреплены принципы ее вхождения в Союз ССР. Включена норма о том, что вне пределов прав Союза ССР РСФСР осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права.

Впервые в Конституцию РСФСР была включена норма о сохранении за ней права выхода из Союза ССР.

Появились отдельные главы о высших органах государственной власти АССР, об органах государственного управления АССР, об органах государственной власти автономных областей. Впервые закреплена норма о национальных округах.

В конце 50-х гг. был сделан вывод о полной и окончательной победе социализма в СССР, а в 1962 г. образована Конституционная комиссия по выработке новой общесоюзной Конституции. К весне 1977 г. (после длительной подготовительной работы) был разработан проект нового Основного закона, который затем был вынесен на всенародное обсуждение (поступило более 400 тысяч поправок и изменений).

5. Так, **7 октября 1977 г.** внеочередная сессия Верховного Совета СССР приняла Конституцию, названную Основным законом развитого социализма. Она состояла из 174 статей и 9 глав.

На протяжении своего 15-летнего срока действия она претерпевала значительные изменения не только в содержании конкретных норм, но и в самой своей сущности. Она закрепляла статус РСФСР как союзной республики в составе СССР, а затем и как независимого государства после распада Союза.

В связи с этим данная Конституция на последних этапах своего существования, в отличие от прежних, была наиболее нестабильной, часто изменяемой, причем самым радикальным образом. Поэтому ее характеристика имеет различное содержание применительно к отдельным периодам ее действия.

1. В Конституции **РСФСР 1978 г.**, несмотря на утверждение об общенародном характере государства, не утрачивался классовый характер. Такая трактовка сущности конституции была общепринятой в политической и государственно-правовой литературе, поскольку идея диктатуры пролетариата была преобразована в идею о ведущей роли рабочего класса. Это подчеркивалось и тем, что в преамбуле Конституции РСФСР 1978 г. прямо говорилось о сохранении в ней преемственности идей и принципов Конституции РСФСР 1918 г., Конституции РСФСР 1925 г., Конституции РСФСР 1937 г.

Конституция РСФСР, вслед за Конституцией СССР весьма значительно изменилась структурно. В ней было 11 разделов, делившихся на 22 главы. Конституция стала в значительной мере более объемной и углубила систематизацию конституционных норм по предметному признаку. Так, в разделе 1 «Основы общественного строя и политики» были выделены главы: «Политическая система», «Экономическая система», «Социальное развитие и культура», «Внешнеполитическая деятельность и защита социалистического Отечества».

Все это свидетельствует о значительном расширении предмета конституционной регламентации, более совершенном уровне формирования государственно-правовых институтов.

В 1990–1991 гг. происходил распад СССР. Все республики, в том числе РСФСР, приняли Декларации о своём государственном суверенитете. Съезд народных депутатов республики принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 года. В ней впервые была поставлена задача разработки новой Конституции РСФСР на основе провозглашенных в ней принципов, включая принцип разделения ветвей власти.

16 июня 1990 г. образована Конституционная комиссия I Съезда народных депутатов РСФСР, которая начала эту работу. Председателем комиссии был назначен Председатель Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцин, заместителем – первый заместитель Председателя Верховного Совета РСФСР Р. И. Хасбулатов, секретарём – народный депутат РСФСР О. Г. Румянцев. Сначала в состав комиссии вошли 102 депутата, но к ноябрю 1992 г. её численность сократилась до 98 человек, в частности, из-за того, что три члена Конституционной комиссии были избраны в состав Конституционного Суда РФ.

Однако сложная расстановка политических сил в составе народных депутатов приводила к значительной затяжке принятия новой Конституции. В основном процесс шёл по пути внесения многочисленных изменений в действующую Конституцию РСФСР, которая приобретала в связи с этим противоречивый характер, одни её нормы противоречили другим. Эта несогласованность вызывала ожесточённое противостояние и противоборство законодательной и исполнительной ветвей власти.

В апреле 1993 г. был проведен референдум по вопросу о доверии главе государства и возможности досрочного прекращения полномочий Президента РФ и парламента. Народ не поддержал идею досрочного прекращения

полномочий органов власти, выразил доверие Президенту. Президент РФ, сделав вывод о том, что он имеет больше легитимности, чем парламент, в целях вывода России из конституционного кризиса 20 мая 1993 г. своим указом созвал Конституционное Собрание, которое разработало и подготовило к вынесению на референдум проект Конституции РФ, отражающий ведущие позиции Президента России в системе органов власти.

21 сентября 1993 г. Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин издал Указ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», согласно которому Съезд народных депутатов и Верховный Совет России должны были прекратить свою деятельность, а также к 12 декабря должна быть разработана новая Конституция. Через несколько часов Конституционный Суд Российской Федерации вынес Заключение Конституционного Суда РФ от 21.09.1993 № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в котором отрешил Б. Н. Ельцина с поста Президента РФ, однако отрешение не признавалось Президентом и его окружением.

Высшей точкой этого конфликта стали события в октябре 1993 г., разрешившиеся в ходе вооруженного столкновения властей роспуском Съезда народных депутатов и Верховного Совета. Налицо был не только политический, но и конституционный кризис. В этих условиях принятие новой Конституции должно было явиться базой, способствующей установлению стабильности в обществе.

Проектов новой Конституции было подготовлено много. Главными из них являлись два: Проект Конституционной комиссии и Проект Конституционного собрания, созданного по решению президента РФ Б. Н. Ельцина.

В итоге проект Конституционного собрания вообрал в себя многие положения проекта Конституционной комиссии и был принят за основу при окончательной доработке Конституции с привлечением субъектов Российской Федерации, депутатов, их различных фракций, специалистов, рабочих групп. После значительной доработки этот проект Конституции был вынесен президентом на всенародное голосование.

3. Структура и функции Конституции РФ

Под структурой конституции понимается принятый в ней порядок, посредством которого устанавливается определенная система группировки одnorodных конституционных норм в разделы, главы и последовательность их расположения.

Структура Конституции Российской Федерации на разных этапах ее развития не была постоянной. В ней отражались особенности господствующей идеологии, лежащей в основе конституции, зрелость той или иной сферы

общественных отношений, подготовленность их к правовому воздействию, процессы совершенствования юридической техники.

Структура Конституции Российской Федерации: краткая преамбула, два раздела; первый охватывает 9 глав:

1. Основы конституционного строя.
2. Права и свободы человека и гражданина.
3. Федеративное устройство.
4. Президент.
5. Федеральное собрание.
6. Правительство Российской Федерации.
7. Судебная власть и прокуратура.
8. Местное самоуправление.
9. Конституционные поправки и пересмотр конституции.

Второй раздел носит название «Заключительные и переходные положения».

Указанная структура Конституции России существенно отличается от имеющейся в предшествующей, даже в самой поздней ее редакции. В последней выделялись преамбула, одиннадцать разделов (и дополнительно еще шесть) и в качестве приложения включался Федеративный Договор.

В целом по своей структуре Конституция 1993 г. в отличие от прежней стала более компактной, более четкой и юридически строгой по логике своего строения и научной обоснованности последовательности глав.

Раздел II Конституции «Заключительные и переходные положения» в истории российской конституции появился впервые. В конституциях зарубежных стран наличие такого раздела – явление нередкое.

В этом разделе в Конституции Российской Федерации закрепляются положения по вопросам, которые связаны с введением новой Конституции в действие, фиксируется прекращение действия прежней Конституции, соотношение Конституции и Федеративного Договора, порядок применения законов и иных правовых актов, действовавших до вступления в силу настоящей Конституции, основания, на которых продолжают действовать ранее образованные органы.

Следует обратить внимание на местоположение и объем главы «Права и свободы человека и гражданина», она располагается непосредственно следом за основами конституционного строя и обладает самым большим объемом.

Функции конституции – различные проявления ее назначения, ее отражения в жизни общества и государства.

Основными функциями Конституции РФ являются:

- 1) учредительная;
- 2) организаторская;
- 3) внешнеполитическая;
- 4) идеологическая;
- 5) юридическая.

Рассмотрим содержание функций конституции более подробно.

1. *Учредительная функция.* Смысл данной функции – в том, что она подтверждает существующий общественный порядок или создает условия для развития новых общественных отношений, которые уже созрели в обществе, но не могут укрепиться без «помощи» конституции. Конституция может иметь учредительное значение как для политической системы в целом (например, учреждение новой формы правления – республики вместо монархии и др.), так и для отдельных государственных институтов (например, учреждение двухпалатного парламента вместо однопалатного, введение новых должностей и т. д.).

2. *Организаторская функция* состоит в том, что конституция закрепляет определенные «правила игры» в обществе, которым необходимо подчиняться. Конституция направляет всю жизнь общества по конкретному руслу и имеет мобилизационное значение.

3. *Внешилолиторическая функция* заключается в том, что, во-первых, конституция закладывает основные направления внешней политики, а во-вторых, служит источником информации об обществе и государстве для внешнего мира.

4. *Идеологическая функция* выражается в том, что конституция закладывает основы мировоззрения. Например, первые конституции (США, Польши, Франции) закрепили идею приоритета прав и свобод человека, демократического устройства государства. Конституции социалистических государств способствовали формированию в обществе социалистических ценностей. Современные исламские конституции прививают гражданам ценности исламского мировосприятия.

5. *Юридическая функция* состоит в том, что конституция: а) становится основой всего правопорядка в обществе; б) непосредственно порождает права и обязанности; в) служит фундаментом для принятия всех остальных нормативно-правовых актов.

4. Порядок пересмотра и внесения поправок в Конституцию РФ

Изменения текста Конституции РФ могут происходить четырьмя способами: пересмотром; внесением поправок; внесением изменений в ст. 65 Конституции РФ и изменением ст. 65 Конституции РФ при изменении наименования субъекта.

Это связано с тем, что в Конституции РФ есть главы, имеющие определяющее значение как для всего последующего содержания Конституции РФ, так и для всего конституционного строя страны. Поэтому **«пересмотр»** подразумевает изменение Конституции РФ в целом – принятие новой Конституции.

1. Пересмотр положений **1, 2 и 9** глав влечет принятие новой Конституции РФ (ст. 135 Конституции РФ). Причем эти главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием Российской Федерации, хотя инициатива

пересмотра положений 1, 2 и 9 глав Конституции РФ требуют 3/5 голосов от общего числа сенаторов и депутатов Государственной Думы.

Для целей пересмотра указанных глав и разработки текста новой Конституции формируется специальный коллегиальный орган – *Конституционное Собрание*, которое либо подтверждает неизменность действующей Конституции РФ, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается 2/3 голосов Конституционного Собрания или выносится на всенародное голосование (ст. 135 Конституции РФ). Однако в настоящее время механизм пересмотра Конституции РФ отсутствует, так как не принят федеральный конституционный закон, регламентирующий состав и порядок деятельности Конституционного Собрания.

2. Относительно содержания глав **3–8** Конституции РФ **внесение поправок** допускается.

Внесение поправок в указанные главы реализуется принятием Закона Российской Федерации о поправках к Конституции РФ. Этот механизм не изложен в федеральном законодательстве, такое толкование ст. 136 Конституции РФ сформулировано Конституционным Судом РФ в Постановлении от 31 октября 1995 г. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» детально урегулировал процедуру рассмотрения поправок палатами Федерального Собрания и их одобрения парламентами субъектов РФ. Процесс рассмотрения закона Российской Федерации о поправке в субъектах федерации должен завершиться не позднее 1 года.

Первый опыт принятия поправок к Конституции РФ реализован в декабре 2008 г., когда были внесены поправки в Конституцию РФ, предусматривающие изменение срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы, а также расширяющие контрольные полномочия последней.

5 февраля 2014 г. Президент РФ подписал Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», предусматривающий формирование объединенного Верховного Суда Российской Федерации как единого высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом.

Наиболее масштабные поправки были внесены в Конституцию РФ в 2020 г., а начали действовать 4 июля по итогам общероссийского голосования 1 июля 2020 г., на котором изменения одобрило большинство граждан. Наиболее принципиальные новшества отразились на следующих сферах регулирования:

– *социальная сфера*.

Особое внимание уделено вопросам социального обеспечения граждан. В частности, в Конституции РФ закреплены следующие гарантии:

- МРОТ должен составлять не меньше прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по стране;
- пенсии должны индексироваться не реже одного раза в год;
- граждане имеют право на обязательное социальное страхование, адресную соцподдержку, индексацию соцвыплат.

Помимо этого установлено, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. При этом государство обязано создавать условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим;

– ***сфера госуправления.***

Значительный объем поправок касается сферы госуправления, наиболее заметные из них:

- одно и то же лицо может быть Президентом РФ не больше двух сроков (ранее не больше двух сроков подряд). Сроки, течение которых началось до 4 июля 2020 г., во внимание не принимаются;

- изменились требования к кандидатам в Президенты РФ. Срок их постоянного проживания в России теперь должен составлять не меньше 25 лет (ранее не менее 10 лет);

- в Конституции РФ появились нормы о Госсовете. Его статус определен федеральным законом;

- Президент РФ может вносить в Совет Федерации представление о прекращении полномочий судей КС РФ, ВС РФ, кассационных и апелляционных судов;

- КС РФ по запросу Президента должен проверять конституционность, в частности, проектов федеральных законов;

- состав КС РФ сокращен до 11 судей (ранее – 19);

- закреплена обязанность Правительства РФ содействовать в развитии предпринимательства и частной инициативы;

- на конституционном уровне установлено, что Россия – правопреемница СССР, в том числе в отношении членства в международных организациях.

3. Внесение изменений в ст. 65 Конституции в форме федерального конституционного закона (ФКЗ) при изменении правового статуса субъектов или субъектного состава РФ. На основании ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта, об изменении конституционно-правового статуса субъекта вносятся соответствующие изменения в ст. 65 Конституции РФ (ст. 65, 137 Конституции РФ). ФКЗ об изменении правового статуса субъектов РФ пока не принят, субъектный состав РФ изменяется в двух формах – путем принятия и образования нового субъекта РФ, что закреплено в ФКЗ от 17 декабря 2001 г. о порядке принятия и образования нового субъекта РФ.

4. Изменение ст. 65 Конституции РФ при изменении наименования субъекта федерации, что относится к его собственной компетенции; новое наиме-

нование подлежит включению в ст. 65 Конституции РФ указом Президента Российской Федерации на основании решения субъекта Российской Федерации, что определено в постановлении Конституционного Суда по делу о толковании ст. 137 Конституции РФ.

Таким образом, Конституция РФ имеет разную степень жесткости отдельных статей, что гарантирует не только ее стабильность, эффективное действие, но и гибкость.

5. Правовая охрана Конституции Российской Федерации

Демократическое государство обязано обеспечивать соблюдение конституции и охранять ее от любых нарушений. Наиболее грубые и опасные нарушения наказываются в уголовном порядке.

Однако высшие гарантии безопасности конституции заложены в самом ее тексте. В Конституции Российской Федерации говорится: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15). Обязанность здесь закреплена в самой общей форме, скорее, как общий принцип всей государственности, без установления ответственности за ее невыполнение. Но именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка. Государство и граждане как бы договариваются строить отношения между собой на основе Конституции, принимая на себя определенные обязанности, и прежде всего – соблюдать Конституцию.

Целям охраны Конституции служит следующее положение (ч. 5 ст. 13): «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя...». Тем самым гарантируется деятельность только тех объединений, которые признают конституционные порядки.

Конкретные требования соблюдать конституцию, обращенные к отдельным гражданам, могут показаться не столь значительными. В Конституции РФ, например, установлены всего три основные конституционные обязанности граждан (платить налоги, охранять природу, защищать Отечество – ст. 57–59), в то время как она закрепляет десятки прав и свобод граждан. В других странах упоминания о конституционных обязанностях часто и вовсе нет (США, Великобритания и др.).

Вряд ли можно предположить, что простые граждане в состоянии каким-либо образом, кроме как через участие в выборах, обеспечивать соблюдение конституционных норм, касающихся механизма власти. Но требования к гражданам соблюдать конституцию все же не сводятся к их конституционным обязанностям, а имеют более широкое конкретное содержание, которое вытекает из общего смысла, роли и функций конституции. От каждого гражданина требуется:

- уважать конституционные права других граждан;
- подчиняться правовым актам, изданным конституционными органами государственной власти, а также вошедшим в законную силу судебным решениям и приговорам;
- уважать конституционные порядки, ни при каких условиях, кроме необходимой самообороны, не применяя насилия.

Конституция России предусматривает и активные формы ее охраны гражданами. Так, ч. 2 ст. 46 устанавливает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Помимо этого конституционного права, Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», принятым 21 июля 1994 г., регламентируется право граждан обращаться с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ. Следовательно, не только должностные лица, органы государства и общественные объединения наделяются правами по охране Конституции, но и граждане. В этом состоит важная новелла конституционной правосубъектности личности в новом российском государстве.

Необходимо также признавать за гражданами, как и за народом в целом, еще одно важное право на активные действия по охране Конституции. Речь идет о чрезвычайной ситуации, когда возникает непосредственная угроза существованию Конституции путем совершения государственного переворота. Народ, безусловно, вправе противостоять таким действиям антиконституционных сил. Об этом праве ничего не говорится в тексте Конституции РФ, но оно принадлежит народу в силу его суверенитета и естественного права. Невозможно, следовательно, придать такому праву позитивную форму, оно при любом повороте событий может звучать только как моральное оправдание действий народа, несмотря на то, что не сможет опереться на единообразное понимание всеми его слоями.

Но главная ответственность за соблюдение и охрану конституции падает все же на должностных лиц государства. В России – прежде всего на Президента, который, согласно Конституции, является ее гарантом (ч. 2 ст. 80). При вступлении в должность он приносит народу присягу, в которой клянется «соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации» (ч. 1 ст. 82). Эти нормы страдают некоторой неопределенностью и вряд ли могут при всех условиях исключить политический субъективизм Президента в понимании угрозы для Конституции; неясным остается и содержание мер, которые входят в понятие гаранта. Но, тем не менее, такие обязанности на Президента возложены, и им добровольно приняты, что заставляет признать за ним право и обязанность самостоятельно принимать решения и действовать в соответствующих обстоятельствах.

Конституция не возлагает специальных обязанностей по ее охране на Федеральное Собрание, Правительство, Верховный Суд. Но ясно, что, как в си-

лу своих конституционных полномочий, так и при чрезвычайных обстоятельствах, представляющих угрозу конституционному строю, они обязаны действовать в соответствии с Конституцией и в ее защиту. Такая же обязанность должна быть признана в отношении Вооруженных Сил и правоохранительных органов, находящихся в ведении исполнительной власти.

Конституция предусматривает назначение Государственной Думой Уполномоченного по правам человека, что является своеобразным аналогом омбудсмана в ряде государств, Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. определяет его полномочия и порядок работы. По замыслу создателей Конституции он призван стоять на страже прав и свобод человека, содействовать претворению в жизнь конституционных гарантий.

Особую роль в охране конституции и обеспечении ее соблюдения играет Конституционный Суд. В мировой конституционной теории широко признана позитивная роль конституционного надзора со стороны судов общей юрисдикции или специальных конституционных судебных органов, проявившая себя на практике в ряде стран (США, Франция, ФРГ и др.). В бывшем СССР и России попытки создания эффективных конституционных судов дважды закончились неудачей вследствие их неспособности выявить подлинную угрозу конституционной законности. Поэтому Конституция 1993 г. и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» 1994 г. существенно укрепили этот институт, придав ему статус «судебного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства» (ст. 1 Закона).

Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации всех нормативных актов государства (законов, конституций республик и др.), разрешает споры о компетенции, дает толкование Конституции РФ, осуществляет ряд иных полномочий, призванных обеспечить неуклонное соблюдение Конституции. Особенно важно то, что Конституционный Суд «по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле» (ч. 3 ст. 3 Закона). Такое право предоставляет Конституционному Суду широкие возможности способствовать поддержанию и укреплению конституционного строя в России.

Нормы, устанавливающие обязанности определенных органов государственной власти по охране и соблюдению Конституции, содержатся практически во всех республиканских конституциях и уставах других субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ играет важную роль в охране Конституции РФ. Он рассматривает дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных актов, как федеральных органов государственной власти, так и субъектов федерации. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, а не соответствующий Конституции РФ международный договор не подлежит введению в действие и применению.

Вывод по теме. Таким образом, конституция – это универсальный, как правило, имеющий форму Основного закона юридический документ, определяющий пределы осуществления государственной власти и представляющий собой систему правовых норм, регламентирующих важнейшие общественные отношения (государственный строй, принципы правовой системы государства и основы его взаимоотношений с человеком).

В истории Российской Федерации насчитывается пять конституций – соответственно 1918, 1925, 1937, 1978 гг. и ныне действующая Конституция Российской Федерации 1993 г.

Первая Конституция РСФСР – Основной закон государства российского пролетариата – была принята V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г. В конце 1924 г. была принята первая союзная Конституция. Всего за советский период были приняты три общесоюзные Конституции – в 1924, 1936, 1977 гг., и четыре общероссийских – 1918, 1925, 1937, 1978 гг.

Принятие всех этих конституций должно было отразить новый этап, в который, как утверждалось, вступило советское общество – этап «развитого социализма», означавшего превращение советского государства из диктатуры пролетариата в общенародное государство, что прямо закреплялось в первых статьях всех конституций.

Классовый характер конституций подчеркивался тем, что они еще более откровенно и прямо отражали роль коммунистической партии, определив ее в ст. 6 в качестве «руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы, государственных и общественных организаций».

Вопросы для самоконтроля

1. Какова структура и функции Конституции РФ?
2. Перечислите основные особенности советских конституций.
3. Какие элементы включает правовая охрана Конституции РФ?

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.

2. Коновалов А. М. Обзор некоторых поправок к Конституции Российской Федерации / А. М. Коновалов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 3. – С. 40–44.

3. Михеева Т. Н. Ожидаемое и неожиданное: о некоторых конституционных изменениях 2020 года / Т. Н. Михеева // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 10–14.

4. Добрынин Н. М. Конституционные поправки 2020 года: к вопросу о действительном авторитете и независимости судебной власти как ключевых гарантиях этико-правового обеспечения достоинства личности в России / Н. М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 5. – С. 21–29.

ТЕМА 5. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

1. *Понятие и основные черты конституционного строя РФ.*
2. *Политические, экономические, социальные и духовные основы конституционного строя.*
3. *Характеристика принципов, составляющих основы конституционного строя РФ.*

1. Понятие и основные черты конституционного строя РФ

Основы конституционного строя – это система базовых конституционных принципов, определяющих фундаментальные устои общественно-политического, правового, конституционного строя.

Конституционный строй – это система правовых отношений, закрепляющая способ организации государства, при котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, а государство подчинено праву, и прежде всего демократической Конституции.

Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования конституции, а становится реальностью только при двух условиях: *если конституция соблюдается и если она демократическая.*

Государственный строй, закрепленный конституционно, приобретает черты конституционного строя. Исторически он предшествует конституционному строю, являясь его необходимым условием. В то же время содержательно конституционный строй охватывает и такие сферы общественной жизни (основы гражданского общества, естественные права человека), которые выходят за рамки государственного строя, вбирающего государственное устройство, организацию государственной власти и пр. Следовательно, государственный строй является логически исходным началом, ядром и необходимым условием строя конституционного, поэтому во многом они совпадают. Между тем содержательно конституционный строй зачастую является платформой, исходным началом для государственного строя, который характеризует организационную структуру государства, его органов и территории. Иными словами, в России общественный и конституционный строй являются «средой обитания» государственного строя, а конституционный строй выступает связующим звеном для общественного и государственного строя (Франция, Италия).

Таким образом, конституционный строй с точки зрения конституционного права есть отраженные в конституции и реально существующие устои жизни общества и государства. А основы конституционного строя – это система конституционных принципов, закрепляющих основы государственного и общественного строя.

Конституция Российской Федерации закрепила невозможность отмены, внесения изменений и дополнений в положения главы 1 иначе, как в услож-

ненном порядке, установленном Конституцией. Согласно ст. 135 основы конституционного строя не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. Это может сделать только Конституционное Собрание, созываемое на основе федерального конституционного закона, и только в случае, если предложение о пересмотре будет поддержано 3/5 голосов от общего числа сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы. Такая усложненная процедура направлена только на достижение одной цели: сделать основы конституционного строя как можно более стабильными.

2. Политические, экономические, социальные и духовные основы конституционного строя

В структуре основ конституционного строя можно выделить его *политические основы*. Закрепляя данные основы, Конституция определяет Россию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, суверенитет которого распространяется на всю территорию Российской Федерации (ст. 1, 4). Основы организации России как демократического и правового государства определяют следующие конституционные принципы: признание Конституцией РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2); принцип народовластия (ст. 3); принцип верховенства права (ст. 4, 15); принцип разделения властей (ст. 10); принцип местного самоуправления (ст. 12); принцип политического и идеологического многообразия, многопартийности (ст. 13); приоритет норм международного права (ст. 15). Важнейшей составной частью политических основ конституционного строя являются принцип федерализма, определяющий государственно-территориальное устройство Российской Федерации, состав и конституционно-правовой статус ее субъектов. Гарантией государственной целостности является народный суверенитет, так как народ является единственным источником власти в государстве и носителем суверенитета. Конституция РФ устанавливает республиканскую форму правления, которая предполагает выборность верховной власти в государстве, ее сменяемость демократическим путем.

Конституция РФ закрепляет *экономические основы конституционного строя*, которые составляет социальная рыночная экономика, развивающаяся и функционирующая на основе таких конституционных принципов, как единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, что означает невозможность внутри территории РФ установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров и услуг; поддержка конкуренции – основополагающий принцип рыночной экономики, который обеспечивается предоставлением субъектам предпринимательской деятельности равных прав и возможностей в сфере гражданского оборота, а также ограничением монополистической деятельности на рынке; свобода экономической деятельности – свобода предпринима-

тельства и частной инициативы; признание и равная защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; признание и охрана земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 8, 9). Осуществление данных конституционных принципов служит гарантией не только свободы экономической деятельности людей, но и государственного влияния на развитие экономики, придание ей социальной ориентации.

Социальные основы конституционного строя: Конституция РФ определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Принцип социального государства как одна из основ конституционного строя обязывает государство создавать равные социальные возможности для всех членов общества, надлежащим образом осуществлять поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты на основе общепринятых в правовом и социальном государстве гуманных ценностей.

Духовные основы конституционного строя – в первую очередь это принцип идеологического многообразия (плюрализм), который означает, что в Российской Федерации можно свободно развивать, распространять и защищать любые идеологические воззрения, кроме тех, которые направлены на обоснование запрещаемых конституцией действий (захват власти, насильственное изменение основ конституционного строя). Кроме того, конституция предусматривает, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной (ст. 13). Конституция провозглашает Российскую Федерацию светским государством (ч. 1 ст. 14). Этот принцип означает, что никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, что религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Таким образом, Конституция РФ, закрепляя основы конституционного строя, устанавливает правовой фундамент, призванный обеспечить устойчивое движение Российской Федерации в рамках конституционных принципов к своему идеалу – правовому конституционному государству с социально ориентированной экономикой.

3. Характеристика принципов, составляющих основы конституционного строя РФ

Система главных принципов, составляющих основы конституционного строя Российской Федерации, закреплена в главе 1 Конституции РФ.

Принципы, составляющие основы конституционного строя, взаимосвязаны и тесно переплетены между собой, нередко регулируя одно и то же в более широком и более конкретном смысле. Именно поэтому основы конститу-

ционного строя необходимо рассматривать как единую целостную систему, а не набор отдельных характеристик российского государства.

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

Человек, его права и свободы – высшая ценность. Данный принцип является центральным в системе основ конституционного строя. Конституция РФ в ст. 2 провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, возлагая обязанность их признания, соблюдения и защиты на государство.

Права человека – охраняемая законом мера возможного поведения, направленная на удовлетворение его интересов. Это универсальная категория, вытекающая из самой природы человека возможность пользоваться наиболее важными благами и условиями безопасного, свободного существования. Права человека – общесоциальное понятие, отражающее наднациональные, общечеловеческие требования и стандарты в области свободы личности.

Правам человека присущи следующие признаки:

- они возникают и развиваются на основе природной и социальной сущности человека с учетом постоянно изменяющихся условий жизни и окружающей среды;

- складываются объективно и не зависят от государственного признания;

- принадлежат индивиду от рождения;

- имеют неотчуждаемый, неотъемлемый характер, признаются как естественные;

- являются непосредственно действующими;

- признаются высшей социальной ценностью;

- выступают необходимой частью права, определенной формой выражения его главного содержания;

- представляют собой принципы и нормы взаимоотношений между людьми и государством, обеспечивающие индивиду возможность действовать по своему усмотрению или получать определенные блага;

- их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства.

Для реализации таких прав человека, как право на жизнь, на достойное существование, достаточно лишь факта рождения и совсем не обязательно, чтобы человек обладал качествами личности и гражданина; для реализации большинства других прав требуется, чтобы он был гражданином, личностью.

Права гражданина – это охраняемая законом мера юридически возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов не всякого человека, а лишь того, который находится в устойчивой правовой связи с конкретным государством (в отличие от этого права человека не всегда выступают как юридические категории; они могут существовать и как моральные, социальные понятия независимо от их государственного признания и законодательного закрепления, вне связи человека с конкретной страной).

Свобода личности – это тоже право гражданина, но выражающее собой лишь отсутствие каких-либо препятствий, стеснений.

Положение личности определяется разнообразными социальными нормами (моральные, политические, религиозные, правовые и др.), которые опосредуют ее связи с обществом в целом. Все это характеризует собой общественное положение личности. Частью этого положения является правовой статус, который характеризует отношения личности только с государством.

Под правовым статусом личности, понимается юридически закрепленное положение человека в обществе, его права, свободы, и обязанности, установленные законодательством и гарантированные государством.

Различают общий, специальный и индивидуальный правовые статус.

Общий правовой статус (конституционный) – это статус лица как гражданина государства, члена общества. Он определяется Конституцией и является единым и одинаковым для всех. Конституционное право определяет правовой статус личности во всех основных сферах жизни общества и государства.

Специальный правовой статус – это статус лица, принадлежащего к определенной категории граждан (военнослужащие, судьи, депутаты, государственные служащие); он позволяет осуществлять специальные функции. По сравнению с общим специальный статус включает в себя как ограничения, так и преимущества и льготы в зависимости от служебного и иного положения лица.

Индивидуальный статус – это статус конкретного лица, отражающий совокупность персонифицированных прав и обязанностей личности (в зависимости от пола, возраста, семейного положения, места жительства).

Конституция охватывает наиболее важные отношения между индивидом и государством – основные права, свободы и обязанности. Нормы других отраслей права регламентируют эти отношения более детально. Необходимо подчеркнуть, что при этом конституционный статус является исходным, базовым, все остальные статусы производны от него или дополняют его.

Реализация прав и свобод человека невозможна без системы установленных государством гарантий, главное место среди которых принадлежит юридическим. Пределы реализации прав и свобод человека выражаются в их конституционных ограничениях.

Демократическое государство. Статья 1 Конституции устанавливает, что Российская Федерация является демократическим государством. Демократия – такая форма организации государства, которая соответствует воле народа этого государства.

Основные признаки демократического государства: единственным источником власти и носителем суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации; легитимность государственной власти; демократические процедуры формирования и осуществления государственной власти; запрет присвоения власти и преследование такого присвоения (захвата) по закону. Демократизм также находит выражение в народовластии, разделении

властей, политическом и идеологическом многообразии, местном самоуправлении.

Принцип федерализма. Россия определяется в статье 1 Конституции РФ как федеративное государство. Федеративное устройство – форма государственного устройства, при которой составные части государства (субъекты федерации) обладают самостоятельностью и полномочиями в рамках разграничения предметов ведения и полномочий. Принцип федеративного построения России определяет характер взаимоотношений между федеративным Центром и его субъектами, а также между субъектами РФ.

Правовое государство. Правовое государство – такой способ организации государства, при котором оно подчинено праву, а главной целью его деятельности является обеспечение прав и свобод человека. Однако конституционная характеристика России как правового государства не подтверждается фактическим состоянием государства, а указывает направление его необходимого развития. Правовое государство – это принцип-цель.

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

Светское государство. Светский характер Российской Федерации закреплен в ст. 14 Конституции РФ. Светское – это такое государство, в котором взаимоотношения государства и церкви строятся на основе взаимного невмешательства в дела друг друга и не допускается установление какой-либо государственной религии. Данный принцип характеризуется следующим:

1) отделение церкви от государства означает, что государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, не возлагает на них выполнение каких-либо государственных функций, не сопровождает свою деятельность религиозными обрядами и т. д. Религиозные объединения, в свою очередь, не участвуют в выборах органов власти, не участвуют в политической деятельности, не могут создавать свои подразделения в органах государственной и местной власти;

2) отделение школы от церкви. Однако религиозные организации вправе создавать собственные образовательные учреждения;

3) невозможность установления государственной или общеобязательной религии. Веровать или не веровать – личное дело каждого;

4) равенство религиозных объединений перед законом.

Таким образом, принцип светского государства дает возможность государству сохранять самостоятельность в условиях многоконфессионального общества, что не исключает его взаимодействия с религиозными объединениями, и прежде всего традиционными (православие, ислам, буддизм).

Принцип народовластия и государственного суверенитета. Принцип народовластия провозглашен в ст. 3 Конституции РФ. Он проявляется уже в самом факте принятия Конституции на общероссийском референдуме.

Традиционно к свойствам народовластия относят единство, верховенство, полноту, неограниченность и неотчуждаемость власти народа. Все эти свойства в совокупности применительно к многонациональному народу России образуют качество народного суверенитета.

Суверенитет народа – это первоисточник власти, право на развитие в той форме, которая выбирает само общество. Основные каналы реализации народного суверенитета – это государственный и национальный суверенитет.

Главный канал реализации национального и народного суверенитета – государство, закрепляющее суверенные права народов, этносов в правовой форме. Понятие суверенитета связано исключительно с существованием государства.

В современной науке конституционного права разрабатывается новая категория – *суверенная демократия*, идея которой состоит в признании суверенности народа, посредством различных демократических процедур реализующего свою власть, независимость которой обеспечивается суверенитетом государства в условиях сохранения России.

Республиканская форма правления. Форма правления – категория, выражающая способ организации верховной государственной власти, порядок образования и срок полномочий ее органов, их взаимодействие между собой и населением, степень участия населения в ее формировании.

Традиционно форма правления подразделяется на две основные разновидности – монархию и республику.

В республике верховную государственную власть осуществляют выборные органы, избираемые на определенный срок и ответственные перед народом. В литературе выделяются две основные формы республик – президентская и парламентская. Характеризуя Россию по форме правления, можно отметить, что это смешанная республика.

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

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

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

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

- свобода общественных объединений, включая и политические партии;
- пределы идеологического и политического многообразия, которые не могут быть безграничны (ст. 13 Конституции РФ устанавливает ряд запретов в отношении общественных объединений).

Вывод по теме. Основы конституционного строя имеют основополагающее значение для правового регулирования всех сфер государственной и общественной жизни, выступая ориентиром и критерием конституционной законности для федерального законодателя, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В силу своего верховенства они обязательны для всех субъектов правоприменительной деятельности, которые, осуществляя свои полномочия, должны руководствоваться конституционными принципами.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите основы конституционного строя, закрепленного в гл. 1 Конституции РФ.
2. В чем суть демократической формы правления?
3. Как соотносятся между собой понятия «суверенитет государства» и «суверенитет народа»?

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 592 с.
3. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учеб. пособие / Т. В. Горева, А. Р. Лаврентьев, Р. В. Павленков, Н. А. Трусов. – Москва: ДГСК МВД России, 2019. – 440 с.
4. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 6. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

1. *Понятие и структура гражданского общества.*
2. *Характеристика структурных элементов гражданского общества.*
3. *Общественные советы при органах внутренних дел и их значение в обеспечении прав человека и основных свобод.*

1. Понятие и структура гражданского общества

Гражданское общество, несмотря на свой долгий и сложный путь становления и развития, на сегодняшний день представляет собой многомерное политическое, общественное, а порой и экономическое явление¹. Это общество имеет право требовать от государства защиты жизни, здоровья, безопасности граждан, не допуская его вмешательства в их частные интересы. Можно сказать, что это самоорганизующееся общество, которое способно контролировать власть, самостоятельно решать определенные вопросы и действовать на общее благо. Только сознательные, политически активные, свободные граждане своей страны способны создать наиболее рациональную форму общественной коллективной жизни. Создание правового государства невозможно без существования гражданского общества, которое выступает в качестве предпосылки развития такого государства.

Безусловно, Россия является правовым государством, поддерживающим демократические ценности, но сформировано ли в нем гражданское общество – вопрос, который до сих пор остается дискуссионным. Над данным вопросом рассуждали многие ученые, исследователи, правоведы и юристы разных столетий – В. Д. Перевалов, П. П. Шляхтун, М. Ю. Зеленков, И. С. Усватов и другие.

В современной науке сложилось мнение, что гражданское общество предполагает не столько равенство членов общества в каждой из сфер, сколько равенство возможностей для реализации прав и свобод его членами. Так, например, в экономической сфере, гражданское общество может проявляться через широкую сеть объединений промышленных, торговых, финансовых и других организаций и предприятий (коммерческие банки, акционерные общества, корпорации, холдинги и др.).

В социально-политической сфере гражданское общество представляют, как правило, общественно-политические объединения (профессиональные союзы, политические партии), разнообразные формы социальной активности граждан (митинги, собрания, демонстрации, забастовки), органы местного самоуправления²; негосударственные средства массовой информации¹ и прочее.

¹ См.: Усватов И. С. К вопросу о структуре гражданского общества: определение понятия института гражданского общества // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 4. С. 82–84.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В духовной сфере гражданское общество тесно связано с реальной возможностью свободно высказывать собственное мнение (позицию), а также с самостоятельностью и независимостью творческих объединений. Примерами являются: объединения актеров, научных работников, художников, а также организации, выполняющие национальный и общечеловеческий долг, в частности, по охране памяти погибших защитников Отечества.

Важно отметить, что государство и гражданское общество находятся в постоянном процессе взаимодействия. Так, гражданское общество – один из важнейших и эффективных социальных институтов, сдерживающих стремление государства к абсолютному господству. Для этого в арсенале гражданского общества имеются специфические формы и средства, такие как участие в избирательных кампаниях и референдумах; формирование общественного мнения; организация оппозиции, проведение митингов, демонстраций, шествий в целях донесения своего мнения до руководства страны.

Гражданское общество – это такой тип общества, основными структурными элементами которого выступает свободный гражданин и формируемые гражданами добровольные ассоциации. Оно выступает своеобразным «каркасом» демократического правового государства и в то же время во многих отношениях противостоит государству и контролирует его.

Формирование и развитие институтов гражданского общества предполагает наличие самостоятельных и активных граждан, а Конституция РФ и система законов – важнейшие основы и предпосылки желаемого порядка и общественных отношений, складывающихся в процессе их реализации.

Для наиболее полного взаимодействия гражданского общества и правового государства все принципы демократического политического режима должны быть четко и всесторонне регламентированы законодательством, которое должно действовать реально, а не представлять собой формальные юридические нормы. Государственная власть должна быть гарантом исполнения закона, а гражданское общество должно иметь возможность реагировать на случаи неисполнения закона, указывая органам власти на их ошибки в применении правовых норм.

Большинство авторов сходятся во мнении, что существующий политический режим зависит от того, как между собой взаимодействуют гражданское общество и государство. Например, М. Ю. Зеленков² утверждает, что если государство выполняет волю гражданского общества, действует в рамках права, как правовое государство, тогда возникает демократический режим.

Схоже точки зрения придерживается и П. П. Шляхтун³, подчеркивая, что от степени развитости гражданского общества зависит степень демократизма государства.

¹ О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 // Российская газета. 1992. № 32.

² См.: Зеленков М. Ю. Политология (базовый курс). М.: Юрид. ин-т МИИТа, 2017. С. 211.

³ См.: Шляхтун П. П. Политология (теория и история политической науки). М.: Зерцало, 2015. С. 143–208.

А. И. Балашов и Г. П. Рудаков¹ в своих трудах развивают мысль о том, что политической основой гражданского общества и правового государства является высокая степень развития демократии в стране. И с этим сложно не согласиться.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что важнейшим условием взаимодействия и развития правового государства и гражданского общества является гарантированность реального соблюдения государством прав и свобод личности.

Гражданское общество – это наиболее эффективный источник информации о состоянии общества в целом, а также об его интересах, настроениях, отношении к действующей государственной власти. И государство должно постоянно отслеживать реакцию общественности на действия и решения, исходящие от властных структур различных уровней, а также общую удовлетворенность граждан существующей правовой реальностью. В этой связи полагаем, что государственные и муниципальные органы как представители народа должны не только поддерживать, но и прививать гражданам с ранних лет стремление проявлять инициативу и участвовать в разрешении вопросов, имеющих государственное значение.

Однако на сегодняшний день все чаще затрагивается проблема становления гражданского общества и формирования правового государства в нашей стране. Эти вопросы рассматриваются в разных аспектах социологами и исследователями в рамках различных научных конференций, дискуссий².

В России основным нормативно-правовым актом страны считается Конституция Российской Федерации³, которая определяет наиболее важные тенденции развития общества и государства на долгосрочную перспективу.

Конституция Российской Федерации – это единственный в своем роде национальный правовой акт, самостоятельно определяющий свою юридическую силу. Ее нормы всегда имеют преимущество над иными законами.

Ставя на одну параллель понятия «гражданское общество» и «правовое государство», исследователи признают, что существование гражданского общества возможно лишь в правовом поле. Однако основной закон нашей страны, провозглашая Россию правовым государством, лишь вскользь упоминает о гражданском обществе при перечислении полномочий Правительства Российской Федерации (п. е¹ ст. 114). Полагаем, что данную ситуацию, как и отсутствие в законодательстве самого понятия «гражданское общество»

¹ См.: Балашов А. И., Рудаков Г. П. Правоведение. СПб, 2018. С. 286–305.

² См.: Бардин А. Л., Кокарева А. Н., Михайлова Е. В. Гражданское общество в России: опыт сравнительного анализа // Власть. 2016. Т. 24. № 1. С. 109–118.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенарод. голосованием 12.12.1993) (с попр. от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 4398.

во», можно расценивать как существенный недостаток российской правовой системы, и в частности Конституции Российской Федерации¹.

Тем не менее, утверждать, что в Конституции Российской Федерации совершенно отсутствуют положения о гражданском обществе, нельзя. Правильнее будет сказать, что в ней заложены основные признаки гражданского общества.

Так, положения ст. 2 Конституции Российской Федерации закрепляют гарантии социальной защиты, приоритет прав и свобод человека и гражданина, и обязанность государства по их признанию, соблюдению и защите; часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации закрепляет равенство всех граждан перед законом и судом; часть 2 статьи 15 – обязанность органов публичной власти, должностных лиц, граждан и их объединений неукоснительно соблюдать законы страны; часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации закрепляет, что Россия является социальным государством, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни человека и его свободного развития.

Упомянутые выше понятия: «достойный уровень жизни», «свободное развитие человека», «равенство прав и свобод», «высшая ценность – человек, его права и свободы» в точности соответствуют принципам гражданского общества и демократическому правовому режиму.

Применительно к организации публичной власти в государстве и как признаки гражданского общества можно рассматривать следующие положения: разделение властей (статья 10); Президент – гарант Конституции РФ, а также прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 80); Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению закона, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, а также по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в политической жизни страны (часть 1 статьи 114).

Право граждан на создание общественных объединений² реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица – общественные объединения. С 2005 года «обороты набирают» общественные палаты³, инициатором создания которых стал Президент России В. В. Путин. Основной функцией общественных палат является обеспечение взаимодействия граждан с органами государственной власти разных уровней в целях осуществления общественного контроля за их деятельностью.

Исходя из характеристик демократического режима, наиболее важными для взаимодействия общества и государства являются такие права, как: изби-

¹ См.: Популярный юридический энциклопедический словарь / ред. О. Е. Кутафин, В. А. Туманов, И. В. Шмаров. С. 182–183.

² Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

рательные права, право на создание партий, право на создание любых общественных организаций (в т. ч. политических, правозащитных, религиозных и иных), право законодательной инициативы (в т. ч. участие в обсуждении законопроектов и разработке политических программ), право на организацию митингов, пикетирования и др., право на обжалование любых актов, решений и постановлений (в том числе местных органов, а также федеральных органов, например, через Конституционный Суд Российской Федерации и Европейский суд по правам человека).

К другим правам граждан, которые также определяют взаимовлияние общества и правового государства, можно отнести: право на получение образования, право на участие граждан в суде присяжных, присутствие в судебных заседаниях по принципу их гласности, право на обращение в суд по любым вопросам, право на судебную защиту¹.

С момента принятия Конституции Российской Федерации и по настоящее время Россия находится на пути демократизации и становления правового государства. За последние годы деятельно себя проявляют такие организации, как «Общероссийский народный фронт», «Российская общественная инициатива», общественные палаты федерального и региональных уровней, которые активно работают в законотворческой деятельности.

Так, например, активно работает в этом направлении Тюменская область. Согласно постановлению от 3 декабря 2018 г. № 449-п «Об утверждении государственной программы Тюменской области «Развитие гражданского общества, общественные связи и молодежная политика» и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов» жители региона реализуют свое конституционное право на получение своевременной и объективной информации о социально-экономическом развитии региона, а также получают содействие в позитивной самореализации и интеграции молодежи в систему общественных отношений.

Таким образом, в Российской Федерации развитие и совершенствование законодательства и формирование новой правовой системы продолжают и по сей день. Государство прилагает постоянные усилия для повышения политического, правового и культурного уровня сознания общества. Уже сейчас в Российской Федерации создаются условия для правовой свободы отдельных лиц, механизмы поддержки и поощрения правомерного гражданского поведения, которые основаны на принципе: «Все разрешено, что не запрещено законом».

Однако современная Россия сталкивается со многими проблемами формирования гражданского общества, которые имеют комплексный характер. К ним относятся невысокий уровень правосознания и политической культуры граждан. Воспитание гражданина своей страны – важная задача, которую ставит перед собой государство и общество. Низкая социальная активность

¹ См.: *Погребной И. М.* Теория права: учеб. пособие. М.: Норма, 2016. С. 321.

граждан в сфере гражданского общества чаще всего связана с низким уровнем правосознания людей. Также к проблемам гражданского общества в России относится преобладание частных интересов над коллективными, высокая степень участия государства в экономической сфере общества и др.

Так, в формировании активного и ответственного гражданского общества объективно должны быть заинтересованы все – и население, и органы власти. Необходимо продолжать наращивать сотрудничество между государственными органами и представителями гражданского общества, несмотря на возникающие трудности и проблемы во взаимодействии.

Кроме того, институты гражданского общества активно реализуются в сети Интернет. Механизмы электронной демократии являются значимым инструментом для развития гражданской активности. Так, проекты «Российская общественная инициатива» и «change.org»¹ позволяют в режиме «офлайн» не только подавать петиции, но и голосовать за них². Становится более популярным и общедоступным единый портал государственных услуг³. Контроль за соблюдением законодательства можно осуществлять при помощи системы электронного правосудия⁴.

Также стоит отметить, что в современном мире важную роль связующего звена между государством и обществом играют средства массовой информации. В структуру гражданского общества входят только свободные средства массовой информации, в частности, возникновение блогосферы (блог – сетевой журнал, электронный дневник пользователя) предполагает появление еще одного инструмента влияния граждан на социальные процессы, что позволяет регулировать скорость формирования общественного мнения по различным вопросам⁵. Несомненным достоинством блогов является заметный рост заинтересованности молодежи в политической жизни нашей страны.

Следовательно, есть основания полагать, что российская блогосфера является на сегодняшний день одной из основных движущих сил формирования гражданского общества.

Подводя итог, отметим, что на сегодняшний день гражданское общество в России еще развивается. Основным сдерживающим фактором, как уже было сказано, является низкий уровень правосознания и правовой культуры рос-

¹ См.: Change.org [Электронный ресурс]. URL: <https://www.change.org> (дата обращения: 07.03.2021).

² См.: Антонов Я. В. Медиаобразование как инструмент формирования информационно-правового пространства в системе электронной демократии // Медиаобразование. 2017. № 1. С. 75–97.

³ Официальный интернет-портал государственных услуг [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gosuslugi.ru> (дата обращения: 07.03.2021).

⁴ Портал технической поддержки Государственной автоматизированной системы «Правосудие» [Электронный ресурс]. URL: <https://ej.sudrf.ru/appeals/> (дата обращения: 07.03.2021).

⁵ См.: Роль права в формировании гражданского общества в Российской Федерации: материалы XIII межрегион. науч. конференции студентов (Омск, 22 мая 2015 г.) / В. Акулишин, Е. Аликина, М. Арпентьева [и др.]; под ред. И. Г. Рагозина. Омск: Омск. юрид. академия, 2016. С. 24–26.

сийского населения. Однако следует отметить и положительную тенденцию развития различных интернет-площадок, призванных заинтересовать людей активно участвовать в жизни государства, согласовать интересы и найти взаимоприемлемые решения между властью и обществом. Для практической реализации, наряду с повышением уровня правосознания и правовой культуры граждан, необходимо определить структуру гражданского общества, его составные элементы, посредством которых возможно претворить в жизнь демократические идеалы гражданского общества.

Таким образом, формирующееся гражданское общество в России все же имеет государственную поддержку. Государство заинтересовано в установлении диалога с гражданским обществом, чтобы иметь возможность слышать, видеть и понимать отношения людей к действиям властей и реагировать на них. Развитие гражданского общества возможно на условиях консенсуса между общественными и личными интересами и сильной позиции государства в сфере защиты национальных интересов и жизнеобеспечения своих граждан с сохранением их ценностей и традиций.

2. Характеристика структурных элементов гражданского общества

Общественные объединения: понятие, виды, принципы деятельности, конституционно-правовой статус, ответственность.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (далее – уставные цели). Правовой статус определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

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

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

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

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено законом и законами об отдельных видах общественных объединений.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее со-

циальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

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

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

Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

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

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

Общественные объединения, в том числе не обладающие правами юридического лица, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут установленную законом ответственность. Допускается приостановка их деятельности, а в отдельных случаях и ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность.

Согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» *политическая партия* – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц.

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям:

а) политическая партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Рос-

сийской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии;

в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

4. Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

Основными целями политической партии являются:

формирование общественного мнения;

политическое образование и воспитание граждан;

выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы власти.

Средства массовой информации: понятие, виды, принципы деятельности.

В соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» в РФ под *средством массовой информации* понимается периодическое печатное издание, сетевое издание, телеканал, радиоканал, телепрограмма, радиопрограмма, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации под постоянным наименованием (названием).

Ключевыми принципами деятельности средств массовой информации являются: свобода массовой информации, недопустимость цензуры, недопустимость злоупотребления свободой массовой информации.

Ответственность СМИ за нарушение законодательства предполагает уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Религиозным объединением в Российской Федерации согласно положению Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

вероисповедание;

совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;

обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах

местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается.

Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону.

Согласно Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» *саморегулируемыми организациями* признаются некоммерческие организации, созданные в предусмотренных законом целях, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

Общественная палата РФ, являясь элементом гражданского общества, представляет собой общественно-политический институт, обеспечивающий взаимодействие между различными субъектами общества и представителями власти в целях учёта и защиты потребностей и интересов граждан Российской Федерации и иных общественных объединений, в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти на разных уровнях, в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Правовую основу деятельности Общественной палаты составляет Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», согласно которому Общественная палата состоит из 168 членов, представляющих 3 равнозначные группы. Это 40 граждан, которых Указом утверждает Президент РФ; 85 представителей региональных общественных палат; 43 представителя общероссийских общественных объединений.

Цели деятельности Общественной палаты и полномочия ее членов.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» следующим образом формулирует цели её предназначения:

- обеспечение компромисса общественно значимых интересов граждан России, общественных объединений и органов власти для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития,

- обеспечение национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан России, конституционного строя России и демократических принципов развития гражданского общества в России.

Для достижения данных целей Общественная палата наделяется следующими полномочиями:

- выдвижение и поддержка гражданских инициатив, общероссийского характера, направленных на обеспечение конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;

- осуществление общественной экспертизы законопроектов федерального и регионального уровней, а также проектов нормативных правовых актов иных органов власти;

- осуществление общественного контроля за деятельностью органов власти;
- подготовка рекомендаций органам власти, направленных на развитие гражданского общества в России;
- осуществление информационной, методической и иной поддержки общественным палатам субъектов России, а также иным общественным объединениям, связанным с развитием гражданского общества в России;
- формирование широкоформатной площадки для обсуждения вопросов соблюдения прав и свобод граждан, с участием граждан, общественных и иных объединений представителей средств массовой информации;
- осуществление международное сотрудничества по вопросам соевой деятельности.

В рамках данных полномочий Общественная палата вправе:

- 1) организовывать гражданские форумы, слушания, касающиеся наиболее важных вопросов;
- 2) предоставлять в компетентные органы заключения о нарушениях законодательства России представителями власти разного уровня и нарушениях свободы слова в СМИ;
- 3) осуществлять экспертизу проектов нормативных правовых актов;
- 4) приглашать и заслушивать на пленарных заседаниях Общественной палаты глав федеральных, региональных и местных органов власти;
- 5) делегировать для участия членов Общественной палаты в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания России и заседаниях коллегий федеральных органов исполнительной власти;
- 6) направлять в органы власти и иные организации запросы, касающиеся вопросов их деятельности;
- 7) принимать участие в работе международных организаций и конференций;
- 8) принимать участие в работе общественных палат субъектов России, а также в мероприятиях, проводимых различными общественными объединениями и некоммерческими организациями;
- 9) принимать участие в формировании общественных наблюдательных комиссий.

К формам работы Общественной палаты относят пленарные заседания (периодичностью не менее 2 раз в год), заседания совета Общественной палаты, комиссий и рабочих групп. Следует особо отметить, что решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер.

3. Общественные советы при органах внутренних дел и их значение в обеспечении прав человека и основных свобод

Современное российское законодательство предусматривает достаточное количество рычагов воздействия на действующие органы власти с целью оценки соответствия их деятельности букве закона. Не являются исключени-

ем и силовые ведомства, в частности органы внутренних дел, за функционированием которых осуществляется прокурорский надзор, государственный контроль, а с недавнего времени и общественный контроль.

Согласно ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» граждане России и общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом.

Общественный контроль за деятельностью полиции со стороны граждан является производным от их права, закрепленного в ст. 33 Конституции РФ: обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

В соответствии с ч. 7 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы. Они призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, органов власти всех уровней, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в т. ч. профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

Указом Президента России от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» определен правовой статус Общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах Министерства, порядок их формирования, основные задачи, права общественных советов и их членов.

Во исполнение Указа были образованы общественные советы при территориальных органах МВД России на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровне.

Указом Президента России от 28 июля 2011 г. № 1027 утверждено Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел России. Общественный совет при МВД России стал первым и пока единственным общественным советом при федеральном органе исполнительной власти, положение о котором утверждено главой государства.

Персональный состав Общественного совета при МВД определяется министром внутренних дел на основе предложений граждан и общественных организаций. По своему составу он представлен различными субъектами, среди которых можно назвать известных общественных деятелей, представителей науки, образования и здравоохранения, средств массовой информации, религиозных конфессий.

Ключевыми задачами, определяющими предназначение общественных советов, являются:

а) привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере основных направлений деятельности ОВД;

б) работа по подготовке и рассмотрению концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности ОВД;

в) участие в публичном обсуждении вопросов о функционировании ОВД, последующее информирование граждан о данной деятельности;

г) осуществление анализа мнений граждан о деятельности ОВД, предоставление данной информации руководителям соответствующих подразделений;

д) осуществление общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов по вопросам деятельности ОВД;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью ОВД.

В рамках выполнения данных задач, Общественный совет имеет право:

а) формировать запросы в ОВД на получение необходимой информации;

б) заслушивать информацию должностных лиц центрального аппарата МВД России и его территориальных органов об основных направлениях деятельности ОВД;

в) вносить министру внутренних дел России предложения по совершенствованию деятельности ОВД;

г) принимать участие в работе аттестационных комиссий и конкурсных комиссий ОВД по замещению вакантных должностей сотрудников;

д) оказывать содействие сотрудникам ОВД в защите их прав и законных интересов.

Еще более конкретными являются права членов общественных советов, которыми они обладают в силу своего статуса, к ним можно отнести:

1) посещение без специального разрешения помещений, занимаемых ОВД, а также мест принудительного содержания различных категорий лиц;

2) ознакомление с обращениями и результатами обращений граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками ОВД;

3) заявление ходатайств о проведении проверок соблюдения сотрудниками ОВД прав, свобод и законных интересов граждан, требований к служебному поведению, норм профессиональной этики, принятие участия в таких проверках;

4) принятие участия в работе совещаний, личных приемов граждан, проводимых ОВД.

Поскольку контроль является одной из основных функций социального управления, то участие в осуществлении данной функции способствует привлечению членов общества к управлению государственными и общественными делами.

Выводы по теме. Развитие гражданского общества в России зависит от разумного и последовательного разгосударствления собственности, сокращения и нейтрализации бюрократического аппарата, формирования многопартийной системы, создания системы стимулов для развития производства, разработки оптимальных социальных программ и т. д. Одним из действенных рычагов в этом плане является правовое регулирование основополагающих

отношений гражданского общества, значение которого заключается в решении посредством права трех основных целей: поставить заслон излишнему вмешательству государства в дела гражданского общества и личную жизнь гражданина; зафиксировать обязанности государства перед гражданским обществом; обеспечить реализацию конституционных положений о правовом государстве.

В целом анализ функций социального контроля над деятельностью государственных органов со стороны различных институтов гражданского общества позволяет сделать вывод о том, что в комплексе эти действия способны привести к осуществлению результативного взаимодействия и перенаправить деятельность органов государства на истинное выполнение своих функций – служение гражданам и обществу.

Вопросы для самоконтроля

1. Как соотносятся понятия «гражданское общество» и «государство»?
2. Какие социальные общности и иные социальные структуры можно выделить в гражданском обществе (семья, трудовые коллективы и др.)?
3. Перечислите особенности конституционно-правового статуса политических партий.
4. Охарактеризуйте средства массовой информации как ключевой институт гражданского общества.
5. Раскройте взаимодействие интернациональной сети (Интернет) и гражданское общества с точки зрения конституционного права.
6. Каковы принципы деятельности саморегулируемых организаций как элемента гражданского общества?
7. В чем суть деятельности Общественной Палаты РФ, Общественных Советов при органах государственной власти, иных элементов гражданского общества?

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. *Склифус С. В.* Правосознание и правовая культура гражданского общества как источник развития Российского государства / С. В. Склифус // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 9. – С. 13–15.

ТЕМА 7. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЛИЧНОСТИ

- 1. Правовой статус личности: понятие, структура.*
- 2. Конституционные права, свободы и обязанности.*
- 3. Гарантии прав и свобод человека и гражданина.*

1. Правовой статус личности: понятие, структура

Положение человека в обществе и государстве, обеспечение свободы человеческой личности – один из коренных вопросов конституционного развития всякого общества и государства. Конституционная история человечества – это история взаимоотношений человека с обществом и государством, история развития идей свободы и равенства, их воплощения в реальной действительности, в том числе с помощью права и закона.

Демократическая, гуманистическая и одновременно конституционно-правовая основа взаимоотношений государства и личности, ответственности государства перед личностью определяется безусловным признанием человека, его прав и свобод в качестве высшей ценности общества и государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Нет и не может быть каких-либо иных, более важных для государства приоритетов и целей, чем обеспечение интересов человека, его прав и свобод.

Конституция Российской Федерации, определяя основы правового положения личности, закрепляет наиболее важные с точки зрения общества и человека права и свободы. Речь идет, прежде всего, об основополагающих, фундаментальных правах и свободах человека, которые связаны с самим существованием человеческой личности, ее жизнью и честью, достоинством, с автономией личности в гражданском обществе.

Конституционные права и свободы фиксируют наиболее «существенные, коренные, принципиальные связи и отношения» между личностью, обществом, государством. Почти все демократические конституции при самом полном перечислении прав и свобод признают, что этот перечень не является исчерпывающим. В Конституции РФ по этому поводу говорится: «Перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч. 1 ст. 55).

Положение человека и гражданина, урегулированное конституционными нормами, составляет конституционный статус личности, он содержит только те права, свободы и обязанности, которые определяются как основные, фундаментальные. Это своего рода стержнеобразующий элемент правового статуса личности. Но в то же время нормы Конституции, хотя и имеют прямое, непосредственное действие, исчерпывающими не являются, так как их кон-

кретизация необходима в федеральных законах, а в некоторых случаях – и в законах субъектов РФ.

Конституционно-правовой статус личности – это задаваемое нормами национального права действительное, юридически оформленное положение человека в его взаимоотношениях с государством и обществом¹.

В структуру правового положения личности входят: 1) права, свободы и обязанности как ядро правового положения личности; 2) гражданство; 3) правосубъектность; 4) принципы правового положения личности как исходные, основополагающие начала, интегрирующие нормативное содержание прав, свобод и обязанностей личности, а также условий их реализации; 5) юридические гарантии как условия реализации прав, свобод и обязанностей.

Гарантированные главой 2 Конституции права и свободы имеют приоритет по отношению к любой норме права, нашедшей свое выражение в федеральных законах, указах или постановлениях государственных органов на федеральном уровне. Как правовым нормам, сфера действия которых – вся федерация, им свойственен и приоритет в отношении любых норм субъектов. Следовательно, никакой нормативный акт федерального уровня или уровня субъектов федерации не может быть действительным, если он не отвечает гарантированным Конституцией основным правам и свободам.

2. Конституционные права, свободы и обязанности

Конституционные (основные) права человека и гражданина – это его неотъемлемые права и свободы, принадлежащие от рождения, в некоторых случаях в силу его гражданства, защищаемые государством и составляющие ядро правового статуса личности.

Особенности основных прав и свобод:

1) лежат в основе всех остальных прав и свобод, закрепленных иными нормативными актами;

2) характеризуются всеобщностью – закреплены за каждым человеком и гражданином;

3) имеют особый механизм реализации – выступают в качестве предпосылки любого правоотношения, постоянного и неотъемлемого права каждого участника правоотношения;

4) имеют особую юридическую форму закрепления – зафиксированы в основном нормативном правовом акте, имеющем наивысшую юридическую силу – в Конституции РФ;

5) обеспечены повышенной правовой защитой.

В Конституции РФ основные права и свободы человека и гражданина сконцентрированы во второй главе, включающей 48 статей.

¹ См.: Безруков А. В. Конституционное право России: учеб. пособие. М., 2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Общепринятым в литературе является деление основных прав на четыре группы: 1) личные; 2) политические; 3) социально-экономические; 4) духовно-культурные.

Личные права и свободы. В единой системе конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации личным правам принадлежит особая роль, они представляют совокупность правомочий, отражающих естественно-правовые начала и обеспечивающих индивидуальность личности во взаимоотношениях с обществом и государством.

Личные (гражданские) права неразрывно связаны с такими понятиями, как равенство, свобода, неприкосновенность личности. Социальная ценность личных прав состоит в том, что они сами – и гарантии реального осуществления, определяют положение человека в обществе, а следовательно, и уровень развития самого общества. Личные права:

- являются правами и свободами каждого человека, независимо от гражданства;
- неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения;
- закрепляют естественные права личности, связанные с ее индивидуальной, частной жизнью.

1. Право на жизнь (ч. 1 ст. 20) – естественное право человека, защита которого охватывает широкий комплекс активных действий всех государственных и общественных структур, каждого конкретного человека по созданию и поддержанию безопасной социальной и природной среды обитания. Политика государства, обеспечивающая отказ от войны как средства разрешения социальных и национальных конфликтов, целенаправленная борьба с преступлениями против личности и генофонда, мероприятия медицинского характера, обеспечение экологической безопасности.

2. Право на охрану государством достоинства личности (ч. 1 ст. 21). Независимо от того, каким сформировалось достоинство человека, от его самооценки, повышенной или, напротив, уничижительной, его статуса, чинов и званий, возраста, состояния здоровья, физического и психического, законно-послушности государство обязано защищать достоинство личности, что, конечно, не исключает ответственности человека за свои поступки в соответствии с законом

3. Право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22). Право на свободу означает, что человек может действовать в соответствии со своей волей, без каких-либо ограничений. Свобода предполагает в необходимых случаях самоограничение, но исключает принуждение. В данной норме речь идет о свободе личности, что связано прежде всего с личной неприкосновенностью, под которой понимается неприкосновенность физическая и психическая. Однако правомочие человека, закрепленное в данной статье, не является абсолютным, и при наличии обстоятельств, приведенных в ст. 22, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, и в условиях введения чрезвычайного положения (ст. 56) может быть ограничено. В числе мер, принудительно ограничиваю-

щих право на свободу и личную неприкосновенность, называются арест, заключение под стражу, содержание под стражей, а также задержание. Все эти меры связаны с изоляцией человека от общества, лишением возможности перемещаться, исполнять служебные обязанности, свободно совершать желаемые действия, свободно общаться с другими людьми.

4. *Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени* (ч. 1 ст. 23). *Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений* (ч. 2 ст. 23). Указание на неприкосновенность является, несомненно, более строгим средством защиты, чем требование уважения к этим правам. Под неприкосновенностью частной жизни понимается конституционная гарантия защиты тех сторон личной жизни человека, которые он не желает делать достоянием других. Тайна в данном случае отражает естественное стремление каждого человека иметь собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от чужих глаз. Институт личной и семейной тайны, закрепленный конституционными законами, включает также защиту своей чести и доброго имени. Вторжение в частную жизнь, не основанное на законе, недопустимо. Федеральное законодательство, гарантируя каждому неприкосновенность частной жизни, допускает некоторые возможные ограничения этого права в соответствии со ст. 55 Конституции РФ.

5. *Право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы* (ч. 2 ст. 24).

6. *Право на неприкосновенность жилища* (ст. 25). Обеспечение тайны частной жизни трудно представить без неприкосновенности жилища, где человек живет сам или с семьей, проявляет себя как индивид в соответствии со своими желаниями, взглядами, настроением, особенностями характера и т. п. Здесь он ведет переговоры, переписку, хранит документы и материалы.

7. *Право на определение и указание своей национальной принадлежности* (ч. 1 ст. 26). Статья устанавливает, что определение национальности – сугубо личное дело, и никто не вправе в него вмешиваться.

8. *Право на пользование родным языком* (ч. 2 ст. 26). Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Родные языки существуют, действуют и развиваются на всей территории РФ наряду с государственным языком – русским. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, в государственных учреждениях республик национальные языки употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

9. *Право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства* (ч. 1 ст. 27). Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. В ч. 2 ст. 27 Конституции РФ признается право каждого свободно выезжать за пределы России и право граждан РФ беспрепятственно возвращаться в РФ.

10. *Право на свободу совести и вероисповедания* (ст. 28). Право каждого исповедовать индивидуально или совместно с другими людьми религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Свобода совести и вероисповедания не может быть ограничена даже в условиях чрезвычайного положения, на что прямо указывает ст. 56 Конституции РФ.

11. *Право на свободу мысли и слова* (ч. 1 ст. 29). Никто не может быть принужден к выражению своих мыслей, мнений и убеждений или отказу от них. Гарантии свободы мысли могут заключаться в защите от ограничений мыслить свободно и независимо, от подвергания человека незаконному воздействию на мозг или сознание медикаментозными препаратами, техническими средствами, незаконными экспериментами. Свобода мысли означает, что человеку нельзя навязывать и чужие мысли помимо его воли. Свобода слова – это мысли человека, в каком бы виде они ни высказывались, они не имеют ограничений, беспрепятственно сообщаются или иным образом передаются как отдельным людям, так и широкому кругу лиц. Решая задачу обеспечения свободы слова, государству в то же время приходится считаться с возможностью злоупотребления словом, так как нередко это орудие используется не только для созидания, но и для разрушения, для причинения вреда человеку, обществу, государству. Этим вызвана необходимость ограничения свободы слова в ч. 2 ст. 29 Конституции РФ.

12. *Право на свободу информации* (ч. 4 ст. 29). Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами.

Политические права и свободы связаны с обладанием гражданства государства; служат отражением суверенитета народа; выражаются в праве граждан участвовать в управлении делами государства.

1. Право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30).

2. Право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31).

3. Право участвовать в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32).

4. Право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32).

5. Право на участие в референдуме (ч. 2 ст. 32). Референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа. Гарантии свободного волеизъявления граждан РФ закреплены в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

6. Право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

7. Право участвовать в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32).

Социально-экономические конституционные права:

1. Право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34).
2. Право на частную собственность (в том числе и на землю) и на ее наследование (ст. 35, 36).
3. Право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Труд свободен (ч. 1 ст. 37).
4. Право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ч. 3 ст. 37). Право на защиту от безработицы.
5. Право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного минимального размера оплаты труда (ч. 3 ст. 37).
6. Право на индивидуальные и коллективные споры (ч. 4 ст. 37).
7. Право на участие в забастовке (ч. 4 ст. 37).
8. Право на отдых (ч. 6 ст. 37).
9. Право на защиту государством материнства, детства, семьи (ч. 1 ст. 38).
10. Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 39).
11. Право на жилище (ч. 1 ст. 40).
12. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41).
13. Право на благоприятную окружающую среду (ч. 1 ст. 42).

Культурно-духовные конституционные права. Это право на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом (ч. 1 ст. 44). Право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ч. 2 ст. 44).

Обязанности человека и гражданина. Не только права и свободы составляют правовой статус личности. Другими его общепризнанными элементами являются обязанности. Обязанность – это мера общественно необходимого поведения человека, призванная вместе с правами и свободами обеспечивать баланс, устойчивость и динамизм правового регулирования.

Обязанности можно условно подразделить на естественно-правовые, носителями которых выступают человек и общество, и юридические, носителями которых являются гражданин, государство, государственные органы и которые отражены в позитивном праве.

Конституционные (основные) обязанности – это конституционно закрепленные и охраняемые законом требования, предъявляемые к человеку и гражданину и связанные с необходимостью его участия в обеспечении интересов человека, общества, государства.

1. Каждый обязан соблюдать Конституцию РФ и законы государства (ч. 2 ст. 15).
2. Забота о детях, их воспитание – обязанность родителей (ч. 2 ст. 38).

3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 3 ст. 38).

4. Основное общее образование обязательно (ч. 4 ст. 43).

5. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования (ч. 4 ст. 43).

6. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44).

7. Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57).

8. Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

9. Защита отечества является долгом и обязанностью гражданина РФ (ч. 1 ст. 59).

3. Гарантии прав и свобод человека и гражданина

Конституция РФ не только закрепляет совокупность основных прав, свобод и обязанностей, но и устанавливает, как и каким образом осуществление прав, свобод и обязанностей обеспечивается, то есть систему гарантий.

Гарантии конституционных прав, свобод и обязанностей – это условия и средства, обеспечивающие человеку и гражданину реальную возможность пользоваться основными правами и свободами и неукоснительно исполнять возложенные на них обязанности. Условия – это политико-правовой режим, в котором осуществляются основные права, свободы и обязанности. Средства – это механизм и материальные источники, обеспечивающие реальную возможность пользоваться основными правами и свободами и исполнять возложенные обязанности.

Система гарантий:

– *экономические* гарантии – это прежде всего господствующая форма собственности и основанная на ее базе система хозяйствования, которые призваны создать достойные условия жизни человеку и гражданину и удовлетворить его разумные материальные и духовные потребности;

– *политические* гарантии – это вся система органов государственной власти, общественно-политических организаций, которые создаются и действуют таким образом, чтобы разумно и оптимально привлекать граждан к управлению делами общества и государства;

– *социально-нравственные* гарантии – это социальная справедливость и совесть, благодаря которым человек правильно понимает свои права и обязанности, правильно ими пользуется и неукоснительно исполняет возложенные на него обязанности;

– *юридические* гарантии – закрепление прав, свобод и обязанностей нормами права и обеспечение их реализации органами государства и общественно-политическими организациями.

Выводы по теме. Конституционно-правовой статус личности занимает ведущее место в системе конституционного права. Нормы данного института

тесно связаны с большинством положений Конституции Российской Федерации. Конституционно-правовой статус личности состоит из ряда взаимосвязанных элементов, которые являются базовыми его частями и определяют внутреннее строение.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия «конституционно-правовой статус личности».
2. Назовите элементы структуры правового статуса личности.
3. В какой последовательности закрепляются права и свободы в тексте Конституции Российской Федерации?
4. В чем вы видите особенности основных прав и свобод?
5. Перечислите конституционные обязанности человека и гражданина.
6. Определите систему гарантий конституционных прав и свобод личности.
7. Приведите примеры личных конституционных прав человека.
8. Какие политические права и свободы закреплены в Конституции Российской Федерации?

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 592 с.
3. Евдокимов В. Б. Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / В. Б. Евдокимов, Н. А. Игонина // Журнал российского права. – 2021. – № 12. – С. 157–170.
4. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 8. ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1. Понятие и принципы российского гражданства.*
- 2. Основания и порядок приобретения гражданства России.*
- 3. Прекращение гражданства России.*
- 4. Гражданство детей и недееспособных лиц в России.*
- 5. Органы, ведающие делами о гражданстве России, компетенция и полномочия.*

1. Понятие и принципы российского гражданства

Конституционно-правовой институт гражданства закрепляет и регулирует отношения по поводу российского гражданства. основополагающие положения о гражданстве содержатся в главе 1 Конституции Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 6) порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации регулируется федеральным законом. Устанавливается также, что независимо от оснований приобретения гражданство является единым и равным.

В части 2 ст. 6 Основного закона конституируется единый правовой режим для всех граждан, который выражается в обладании каждым гражданином Российской Федерации на ее территории всей совокупностью прав и свобод, а равно в наличии одинакового по объему набора конституционных обязанностей.

В российской Конституции (ч. 3 ст. 6) для государства устанавливается запрет возможности лишить гражданина Российской Федерации гражданства, а гражданину в свою очередь предоставляется право добровольно изменить его.

Приведенные положения составляют основу конституционно-правового института российского гражданства и обеспечивают его стабильность и внутреннюю непротиворечивость.

В главе 2 Конституции Российской Федерации гражданам Российской Федерации гарантируется защита и покровительство за пределами страны (ч. 2 ст. 61), а также устанавливаются запреты на высылку гражданина России за пределы территории государства и на выдачу другому государству.

Гражданам Российской Федерации разрешается обладать наряду с гражданством России гражданством иностранного государства, то есть иметь двойное гражданство. При этом в Конституции Российской Федерации устанавливается, что гражданин Российской Федерации может иметь двойное гражданство как в соответствии с федеральным законом, так и международным договором Российской Федерации¹. Следует иметь в виду, что двойное

¹ См., напр.: Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/>. В на-

гражданство признается лишь при условии, что с государством его второго гражданства имеется международное соглашение¹.

В случае приобретения гражданином Российской Федерации гражданства иностранного государства состояние в российском гражданстве не прекращается.

Для граждан Российской Федерации, обладающих также иным гражданством либо видом на жительство или иным действительным документом, подтверждающим их право на постоянное проживание в иностранном государстве (за исключением граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации), устанавливается обязанность подать письменное уведомление в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. В случае неисполнения установленной обязанности лицо подлежит уголовной ответственности на основании ст. 330.2 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В свою очередь, факт наличия двойного гражданства не лишает гражданина Российской Федерации его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, которые вытекают из состояния российского гражданства (ч. 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации). Однако допускаются отдельные ограничения, которые могут устанавливаться федеральным законом либо международным договором Российской Федерации, для лиц, имеющих двойное гражданство. Так, например, п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона о статусе судей в Российской Федерации² вводит ограничение для кандидатов на замещение должности судьи в случае наличия у них гражданства иностранного государства; п. 8 ч. 1 Закона о службе в органах внутренних дел Российской Федерации³ запрещает сотрудникам органов внутренних дел находиться на службе в органах внутренних дел Российской Федерации в случае приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Анализ материалов судебной практики свидетельствует, что высшие судебные инстанции рассматривают указанные выше ограничения как принимаемые гражданином добровольно при наделении соответствующими полномочиями или при поступлении на службу (работу). При поступлении на службу (работу), наделении соответствующими полномочиями граждан

стоящее время данный международный договор Российской Федерации является единственным по вопросам двойного гражданства.

¹ См.: *Жеребцов А. Н., Семенова А. В., Сивопяс А. В.* и др. Комментарий к Федеральному закону от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (постатей.) // СПС «Консультант Плюс», 2017.

² Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/>

³ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/>.

обязан своевременно предпринять меры по выходу из гражданства другого государства¹.

Конституционные нормы о гражданстве имеют самый общий характер, поэтому требуют детализации посредством текущего законодательства. Подробное регулирование вопросов гражданства в Российской Федерации осуществляется на уровне законодательных и подзаконных актов. Основным в этой области является Федеральный закон «О гражданстве»².

Закон о гражданстве нормативно определяет, что **гражданство Российской Федерации** *представляет собой устойчивую правовую связь лица с Российской Федерацией, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.*

Гражданство того или иного государства рассматривается как естественное состояние человека³. Государства стремятся к сокращению числа лиц без гражданства. Более 70 государств участвуют в Конвенции о сокращении безгражданства⁴. Договаривающиеся стороны предоставляют свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства; лицу, которое иначе не имело бы гражданства и которое не в состоянии приобрести гражданство, а также некоторым другим категориям. Федеральный закон о гражданстве также содержит норму, направленную на минимизацию количества лиц без гражданства (ч. 6 ст. 4 закона). В ней выражен общий подход российского государства относительно лиц, проживающих на территории России и не имеющих гражданства и он, безусловно, носит гуманистический характер.

В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливается «национальный правовой режим». Отдельные изъятия могут быть предусмотрены федеральным законом, либо международным договором Российской Федерации.

Устойчивость гражданства можно рассматривать в двух аспектах: в пространстве и во времени. Гражданство в большинстве случаев приобретает с момента рождения, длится на протяжении всей жизни и прекращается чаще всего со смертью человека. Часть 3 ст. 4 Федерального закона о гражданстве указывает на устойчивость гражданства в пространстве: гражданство Российской Федерации не прекращается в случае выезда гражданина за пределы территории государства.

Правовой характер связи гражданства означает, что вопросы, связанные с порядком приобретения, прекращения, состояния в гражданстве достаточно

¹ Решение Верховного Суда РФ от 18.04.2016 № ДК16-17 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

² Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

³ См.: *Авакьян С. А.* Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб., 2003. С. 26.

⁴ Конвенция о сокращении безгражданства (заключена в г. Нью-Йорке 30.08.1961) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>. Документ вступил в силу 13.12.1975. Россия не участвует в данной конвенции.

детально регулируются законодательством Российской Федерации. Как отмечает, С. А. Авакьян, все отношения, возникающие в связи с гражданством, являются правовыми отношениями, иначе говоря, они должны иметь в основе те или иные нормы законов и подзаконных актов. Действия государственных органов и должностных лиц по вопросам гражданства вытекают из этих норм, соизмеряются с ними¹.

Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 6) определяет, что гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований приобретения. Федеральный закон о гражданстве закрепляет аналогичную норму (ч. 2 ст. 4). Единство и равенство гражданства означает, что все лица с российским гражданством имеют одинаковый конституционно-правовой статус, обладают равными правами, свободами и обязанностями. Не имеет значения срок нахождения в гражданстве, приобретая российское гражданство, человек, по общему правилу с первого дня имеет такой же объем прав и обязанностей, как и другие граждане Российской Федерации². Кроме того, в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации в исключительном ведении Российской Федерации находятся вопросы гражданства в Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях³ указывает, что отсутствуют конституционные основания для установления республикой (государством) как субъектом Российской Федерации своего гражданства.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица. Виды основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, определяются федеральным законом. При этом как в судебных актах⁴, так и в научных публикациях⁵ отмечается, что до настоящего времени такой федеральный закон не принят.

При этом в Указе Президента Российской Федерации № 1325⁶ устанавливается перечень документов, удостоверяющих наличие гражданства Россий-

¹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 28.

² Там же. С. 29.

³ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-О «По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 14.12.2015 № 25-КГ15-13.

⁵ См.: Ишмуратов П. Н. Проблемные вопросы реализации полицией полномочий по проверке у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства документов, удостоверяющих их личность // СПС «КонсультантПлюс», 2017.

⁶ Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

ской Федерации, к числу которых, наряду с паспортом гражданина Российской Федерации, отнесены:

- заграничный паспорт;
- дипломатический паспорт;
- служебный паспорт;
- удостоверение личности (военный билет) военнослужащего с вкладышем, свидетельствующим о наличии гражданства Российской Федерации;
- свидетельство о рождении в случаях и при условиях, определенных Указом Президента Российской Федерации № 1325.

2. Основания и порядок приобретения гражданства России

Гражданами Российской Федерации являются:

а) лица, имеющие гражданство Российской Федерации на день вступления в силу Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (1 июля 2002 г.);

б) лица, которые приобрели гражданство Российской Федерации в соответствии с указанным законом по таким основаниям, как:

- а) по рождению;
- б) в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в) в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- г) по иным основаниям, предусмотренным федеральным законом о гражданстве или международным договором Российской Федерации.

Лицо, приобретающее гражданство Российской Федерации, обязано принести Присягу гражданина Российской Федерации.

В соответствии с законом о гражданстве освобождаются от принесения присяги лица:

- а) не достигшие возраста восемнадцати лет;
- б) признанные недееспособными или ограниченные в дееспособности вступившим в законную силу решением суда;
- в) неспособные вследствие ограниченных возможностей здоровья прочесть или произнести текст Присяги и (или) собственноручно его подписать;
- г) иные лица в соответствии с решениями Президента Российской Федерации.

Присяга приносится лицом после принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения о приобретении этим лицом гражданства Российской Федерации.

Порядок принесения Присяги устанавливается Указом Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 549¹.

Приобретение гражданства Российской Федерации по рождению.

¹ Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 549 «О порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке принесения Присяги гражданина Российской Федерации») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Приобретение гражданства по рождению в различных государствах основывается на «праве почвы» либо на «праве крови». «Право почвы» означает, что все дети, родившиеся на территории государства, исповедующего «право почвы», становятся его гражданами, независимо от гражданства их родителей. «Право крови» основывается на том, что дети, чьи родители являются гражданами конкретного государства, также становятся гражданами этого государства, независимо от места рождения.

Приобретение гражданства по рождению в Российской Федерации регламентируется ст. 12 Закона о гражданстве. Ребенок приобретает гражданство России по рождению, если на день рождения ребенка:

а) оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации (независимо от места рождения ребенка);

б) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является лицом без гражданства, или признан безвестно отсутствующим, или место его нахождения неизвестно (независимо от места рождения ребенка);

в) один из его родителей имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации либо если в ином случае он станет лицом без гражданства;

г) оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство.

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

Нормы данной статьи предусматривают приобретение гражданства по рождению, основываясь приоритетно на «праве крови», и дополняются «правом почвы».

Приобретение гражданства Российской Федерации в результате приема в гражданство.

Закон о гражданстве предусматривает два способа приема в российское гражданство: в общем и в упрощенном порядке.

В части 1 статьи 13 Федерального закона о гражданстве устанавливается, что иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в *общем порядке* при условии, если указанные граждане и лица:

1) проживают на территории Российской Федерации со дня получения вида на жительство и до дня обращения с заявлениями о приеме в гражданст-

во Российской Федерации в течение пяти лет непрерывно (условие о сроке проживания).

Срок проживания на территории Российской Федерации считается *непрерывным*, если лицо выезжало за пределы Российской Федерации не более чем на три месяца в течение одного года. Срок проживания на территории Российской Федерации для лиц, прибывших в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 года и не имеющих вида на жительство, исчисляется со дня регистрации по месту жительства.

При этом указанный срок проживания на территории Российской Федерации (в течение пяти лет непрерывно) сокращается *до одного года* при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

а) наличие у лица высоких достижений в области науки, техники и культуры; обладание лицом профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации;

б) предоставление лицу политического убежища на территории Российской Федерации;

в) признание лица беженцем в порядке, установленном федеральным законом;

2) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

3) имеют законный источник средств к существованию;

4) обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлениями об отказе от имеющегося у них иного гражданства. Отказ от иного гражданства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации, федеральным законом о гражданстве либо если отказ от иного гражданства невозможен в силу не зависящих от лица причин;

5) владеют русским языком; порядок определения уровня знаний русского языка устанавливается положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации¹.

Лицо, имеющее особые заслуги перед Российской Федерацией, может быть принято в гражданство Российской Федерации без соблюдения перечисленных условий.

Граждане государств, входивших в состав СССР, проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках или воинских формированиях, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации без соблюдения условий о сроке проживания и без представления вида на жительство.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, достигшие возраста восемнадцати лет и обладающие дееспособностью, вправе обратиться с заявлениями

¹ Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

о приеме в гражданство Российской Федерации *в упрощенном порядке* без соблюдения условия о сроке проживания, если указанные граждане и лица:

а) имеют хотя бы одного родителя, имеющего гражданство Российской Федерации и проживающего на территории Российской Федерации;

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

Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации *в упрощенном порядке* без соблюдения условия о сроке проживания, если указанные граждане и лица:

а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР;

б) состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет;

в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет и являющихся гражданами Российской Федерации;

г) имеют ребенка, являющегося гражданином Российской Федерации, – в случае, если другой родитель этого ребенка, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

д) имеют сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, являющихся гражданами Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными или ограниченными в дееспособности, – в случае, если другой родитель указанных граждан Российской Федерации, являющийся гражданином Российской Федерации, умер либо решением суда, вступившим в законную силу, признан безвестно отсутствующим, недееспособным или ограниченным в дееспособности, лишен родительских прав или ограничен в родительских правах;

е) получили после 1 июля 2002 г. профессиональное образование по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях Российской Федерации на ее территории и осуществляют трудовую деятельность в Российской Федерации в совокупности не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом в указанный период в отношении таких иностранных граждан и лиц без гражданства работодателем должны быть начислены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации;

ж) являются индивидуальными предпринимателями и осуществляют предпринимательскую деятельность в Российской Федерации непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в

гражданство Российской Федерации, в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности¹.

При этом в указанный период сумма уплаченных такими гражданами и лицами в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением налога на имущество физических лиц, земельного налога, транспортного налога, государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации составляет не менее 1 миллиона рублей;

з) являются инвесторами, чья доля вклада в уставный (складочный) капитал российского юридического лица, осуществляющего деятельность на территории Российской Федерации в установленных Правительством Российской Федерации видах экономической деятельности, составляет не менее 10 процентов непрерывно не менее трех лет, предшествующих году обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации. При этом размер уставного (складочного) капитала такого юридического лица должен составлять не менее 100 миллионов рублей и в указанный период сумма уплаченных таким юридическим лицом в каждом календарном году налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах (за исключением государственной пошлины и осуществленных в соответствии с законодательством о налогах и сборах в указанный период возвратов сумм излишне уплаченных и (или) излишне взысканных налогов и сборов) и страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации составляет не менее 6 миллионов рублей;

и) осуществляют не менее трех лет до дня обращения с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации трудовую деятельность в Российской Федерации по профессии (специальности, должности), включенной в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства – квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы².

¹ Постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 994 «Об установлении видов экономической деятельности, при осуществлении деятельности в которых иностранному гражданину и лицу без гражданства, являющимся индивидуальными предпринимателями, а также иностранному гражданину и лицу без гражданства - инвесторам предоставляется право на обращение с заявлением о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

² Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 13.07.2015 № 446н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства –

При этом в указанный период в отношении таких иностранных граждан и лиц без гражданства работодателем должны быть начислены страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка (порядок признания иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка устанавливается ст. 33.1 федерального закона о гражданстве и приказом МВД России от 28 сентября 2017 г. № 738¹) вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации *в упрощенном порядке* при условии, если указанные граждане и лица:

а) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации;

б) имеют законный источник средств к существованию;

в) отказались от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации либо если отказ от гражданства иностранного государства невозможен в силу не зависящих от лица причин. Отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины осуществляется путем направления данным гражданином заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины в полномочный орган данного государства. Документом, подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины, является нотариально заверенная копия заявления данного гражданина об отказе от имеющегося у него гражданства Украины.

Нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., вправе обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации *в упрощенном порядке* без соблюдения условия о сроке проживания на территории Российской Федерации и без представления вида на жительство.

квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

¹ Приказ МВД России от 28.09.2017 № 738 «Об утверждении Порядка формирования и работы комиссий по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, требований к специалистам, входящим в состав комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка, Правил проведения комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка собеседования с иностранным гражданином или лицом без гражданства, требований к форме заявления о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка и к форме решения комиссии по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка о признании иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

В гражданство РФ принимаются *в упрощенном порядке* ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории РФ.

В гражданство Российской Федерации принимаются *в упрощенном порядке* без соблюдения условий, предусмотренных ч. 1 ст. 13 федерального закона о гражданстве, дети и недееспособные лица, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства в случаях установленных законом.

Приобретение гражданства Российской Федерации в результате восстановления в гражданстве.

Иностранные граждане и лица без гражданства, ранее имевшие гражданство Российской Федерации, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 13 закона о гражданстве. При этом необходимый срок их проживания на территории Российской Федерации сокращается до трех лет.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории Российской Федерации, ранее имевшие гражданство Российской Федерации и оформившие выход из гражданства Российской Федерации в установленном порядке, могут быть восстановлены в гражданстве Российской Федерации в общем порядке и в упрощенном порядке, если они относятся к категориям лиц, которые могут получить гражданство Российской Федерации в результате приема в гражданство в общем и в упрощенном порядке, соответственно.

Выбор гражданства при изменении Государственной границы Российской Федерации.

При изменении Государственной границы Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации лица, проживающие на территории, государственная принадлежность которой изменена, имеют право на выбор гражданства (оптацию) в порядке и сроки, которые установлены соответствующим международным договором Российской Федерации.

3. Прекращение гражданства России

Гражданство Российской Федерации прекращается:

- а) вследствие выхода из гражданства Российской Федерации;
- б) по иным основаниям, предусмотренным законом о гражданстве.

Прекращение гражданства Российской Федерации вследствие выхода из гражданства Российской Федерации.

Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории Российской Федерации, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в общем порядке, за исключением случаев, когда гражданин Российской Федерации:

а) имеет не выполненное перед Российской Федерацией обязательство, установленное федеральным законом;

б) привлечен компетентными органами Российской Федерации в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении его имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда;

в) не имеет иного гражданства и гарантий его приобретения.

Выход из гражданства Российской Федерации лица, проживающего на территории иностранного государства, осуществляется на основании добровольного волеизъявления такого лица в упрощенном порядке, за исключением указанных выше случаев.

Выход из гражданства Российской Федерации ребенка, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, а другой родитель является иностранным гражданином либо единственный родитель которого является иностранным гражданином, осуществляется в упрощенном порядке по заявлению обоих родителей либо по заявлению единственного родителя.

Прекращение гражданства Российской Федерации вследствие выбора иного гражданства (оптация) при изменении Государственной границы Российской Федерации.

При территориальных преобразованиях в результате изменения в соответствии с международным договором Российской Федерации Государственной границы Российской Федерации граждане Российской Федерации, проживающие на территории, которая подверглась указанным преобразованиям, вправе сохранить или изменить свое гражданство согласно условиям данного международного договора.

4. Гражданство детей и недееспособных лиц в России

Изменение гражданства ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации его родителей.

Ребенок приобретает гражданство Российской Федерации, если оба его родителя или единственный его родитель приобретают гражданство Российской Федерации.

Гражданство Российской Федерации ребенка прекращается при прекращении гражданства Российской Федерации обоих его родителей или единственного его родителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Гражданство ребенка при приобретении или прекращении гражданства Российской Федерации одним из его родителей.

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

Если один из родителей, имеющих иное гражданство, приобретает гражданство Российской Федерации, их ребенок, проживающий за пределами

Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации по заявлению обоих его родителей.

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

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

Если гражданство Российской Федерации одного из родителей прекращается, а другой родитель остается гражданином Российской Федерации, их ребенок сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка может быть прекращено одновременно с прекращением гражданства Российской Федерации одного из родителей при наличии данного в письменном виде согласия другого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Гражданство детей при усыновлении (удочерении).

Ребенок, являющийся гражданином Российской Федерации, при усыновлении (удочерении) его иностранными гражданами или иностранным гражданином сохраняет гражданство Российской Федерации. Гражданство Российской Федерации ребенка, усыновленного (удочеренного) иностранными гражданами или иностранным гражданином, может быть прекращено в общем порядке по заявлению обоих усыновителей или единственного усыновителя при условии, что ребенок не станет лицом без гражданства.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) гражданином Российской Федерации, или супругами, являющимися гражданами Российской Федерации, или супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой – лицом без гражданства, приобретает гражданство Российской Федерации со дня его усыновления (удочерения) независимо от места жительства ребенка по заявлению усыновителя, являющегося гражданином Российской Федерации.

Ребенок, усыновленный (удочеренный) супругами, один из которых является гражданином Российской Федерации, а другой имеет иное гражданство, может приобрести гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке по заявлению обоих усыновителей независимо от места жительства ребенка. При этом в данном случае при отсутствии в течение одного года со дня усыновления (удочерения) заявления обоих усыновителей ребенок приобретает гражданство Российской Федерации со дня усыновления (удочерения), если он и его усыновители проживают на территории Российской Федерации.

Гражданство детей и недееспособных лиц, над которыми установлены опека или попечительство.

Ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, приобретающего гражданство Российской Федерации, может приобрести гражданство Российской Федерации одновременно с указанным гражданином по его заявлению.

Ребенок или недееспособное лицо, которые являются гражданами Российской Федерации и над которыми установлены опека или попечительство иностранного гражданина, сохраняет гражданство Российской Федерации.

5. Органы, ведающие делами о гражданстве России, компетенция и полномочия

Полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, являются:

1. Президент Российской Федерации;
2. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции и его территориальные органы (Министерство внутренних дел Российской Федерации и его территориальные органы).
3. Федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел (Министерство иностранных дел Российской Федерации) и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации.

Президент Российской Федерации решает вопросы:

- а) приема в гражданство Российской Федерации в общем порядке;
- б) восстановления в гражданстве Российской Федерации в общем порядке;
- в) выхода из гражданства Российской Федерации в общем порядке;
- г) отмены решений по вопросам гражданства Российской Федерации.

Президент Российской Федерации утверждает положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие полномочных органов, ведающих делами о гражданстве Российской Федерации, в связи с исполнением настоящего Федерального закона; издает указы по вопросам гражданства Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации и его территориальные органы осуществляют следующие полномочия:

- а) определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих на территории Российской Федерации;
- б) принимают от лиц, проживающих на территории Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;
- в) проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходи-

мости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах, организациях;

г) направляют Президенту Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом о гражданстве, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

д) исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих на территории Российской Федерации;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими на территории Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых Министерством внутренних дел Российской Федерации, или его территориальным органом приняты решения об изменении гражданства;

з) ведут учет поступивших от граждан Российской Федерации уведомлений о наличии у данных граждан гражданства иного государства в соответствии с Правилами, установленными Правительством Российской Федерации¹;

и) оформляют гражданство Российской Федерации;

к) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации;

л) рассматривают заявления о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации, поданные иностранными гражданами, признанными носителями русского языка.

Министерство иностранных дел Российской Федерации, и дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами Российской Федерации:

а) определяют наличие гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

б) принимают от лиц, проживающих за пределами Российской Федерации, заявления по вопросам гражданства Российской Федерации;

в) проверяют факты и представленные для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации документы и в случае необходимости запрашивают дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

г) направляют Президенту Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом о гражданстве, заявления по вопросам гражданства Россий-

¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2014 № 733 «Об утверждении Правил осуществления Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами учета письменных уведомлений о наличии у граждан Российской Федерации гражданства иного государства» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

ской Федерации, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы;

д) исполняют принятые Президентом Российской Федерации решения по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих за пределами Российской Федерации;

е) рассматривают заявления по вопросам гражданства Российской Федерации, поданные лицами, проживающими за пределами Российской Федерации, и принимают решения по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

ж) ведут учет лиц, в отношении которых дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, находящимися за пределами Российской Федерации, приняты решения об изменении гражданства;

з) оформляют гражданство Российской Федерации в случаях, установленных законом о гражданстве;

и) осуществляют отмену решений по вопросам гражданства Российской Федерации в случаях, установленных законом о гражданстве.

Вывод по теме. Термин «гражданство» имеет три основных значения: одно из суверенных прав государства; публично-правовое состояние индивидов; конституционно-правовой институт.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите и раскройте основные принципы российского гражданства?
2. Сформулируйте легальное определение термина «гражданство Российской Федерации».
3. Какие документы удостоверяют наличие гражданства Российской Федерации?
4. Назовите основания приобретения гражданства Российской Федерации.
5. Каким нормативным правовым актом устанавливается порядок принесения Присяги лицом, приобретающим гражданство Российской Федерации?
6. Какие категории лиц могут претендовать на получение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке?
7. Какие условия должны быть соблюдены в случае выхода из гражданства Российской Федерации?
8. Что такое «оптация»?
9. Назовите полномочные органы, ведающие делами о гражданстве в Российской Федерации.
10. Перечислите основные полномочия Министерства внутренних дел Российской Федерации, и его территориальных органов по вопросам гражданства.

Дополнительная литература

1. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
2. *Пирязева Н. Е.* Реализация конституционного принципа равенства гражданства в законодательстве Российской Федерации / Н. Е. Пирязева // Журнал российского права. – 2022. – № 6. – С. 140–147.
3. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 9. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛОЖЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА, БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

1. Правовой режим: понятие, виды. Особенности правового режима иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством.

2. Институт предоставления убежища в Российской Федерации (предоставление политического убежища; предоставление временного убежища, предоставление статуса беженца): понятие, смысл, правовые основы, порядок предоставления.

3. Предоставление статуса вынужденного переселенца: понятие и смысл, правовые основы, порядок предоставления.

1. Правовой режим: понятие, виды. Особенности правового режима иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством

Правовой режим иностранных граждан определяется как совокупность прав и обязанностей, принадлежащих иностранным гражданам на территории государства их пребывания.

Выделяют следующие виды режимов иностранных граждан:

- национальный правовой режим;
- режим наибольшего благоприятствования;
- специальный правовой режим.

Национальный правовой режим означает, что иностранные граждане (лица без гражданства) приравнены в какой-то области в правах с гражданами государства своего пребывания. В Конституции Российской Федерации национальный правовой режим иностранных граждан выражен в ч. 3 ст. 62, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Режим наибольшего благоприятствования означает предоставление иностранцам в какой-либо области таких прав и (или) установление для них в какой-либо области таких обязанностей, какие предусмотрены для граждан любого третьего государства, находящихся на территории данного государства в наиболее выгодном в правовом отношении положении.

Специальный режим означает предоставление иностранцам в какой-либо области определенных прав и (или) установление для них определенных обязанностей, отличающихся от тех, которые предусмотрены в данной области для собственных граждан соответствующего государства. Нередко это делается путем перечисления их прав и обязанностей. Например, в отечественной практике в некоторых договорах с сопредельными государствами предусмот-

рен упрощенный порядок перехода государственной границы жителями пограничных районов для посещения родственников. Специальный режим может носить и негативный характер, т. е. представлять собой совокупность правовых ограничений, распространяющихся только на иностранцев (например, запрещение включать иностранцев в состав экипажа воздушного судна)¹.

Нормативную основу правового положения иностранных граждан наряду с Конституцией Российской Федерации составляют:

– Международные договоры Российской Федерации (например, Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.), Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г.);

– Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;

– Постановление Правительства РФ от 9 июня 2003 г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы»;

– Постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 «О миграционной карте»;

– Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении Правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 14 января 2015 г. № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства» (вместе с «Правилами принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства»).

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан» устанавливает, что иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

¹ См.: Международное право: учебник / Б. М. Ашавский, М. М. Бирюков, В. Д. Бордунов и др.; отв. ред. С. А. Егоров. М.: Статут, 2015. // СПС «КонсультантПлюс».

Лицо без гражданства – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

Закон о правовом положении иностранных граждан различает *временно пребывающих иностранных граждан в Российской Федерации, временно проживающих иностранных в Российской Федерации и постоянно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации.*

Временное пребывание иностранных граждан в Российской Федерации

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Временно пребывающие иностранные граждане могут законно находиться на территории Российской Федерации в течение срока действия выданной визы, за исключением случаев установленных законом.

Виза – выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в Российскую Федерацию и пребывание в Российской Федерации или транзитный проезд через территорию Российской Федерации по действительному документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признаваемому Российской Федерацией в этом качестве.

Виза выдается дипломатическим представительством или консульским учреждением Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, или его представительством на территории Российской Федерации (в том числе находящимся в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации), федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом.

Виза может быть однократной, двукратной и многократной. Однократная виза дает право иностранному гражданину пересечь Государственную границу Российской Федерации один раз при въезде в Российскую Федерацию и один раз при выезде из Российской Федерации. Двукратная виза дает право иностранному гражданину на двукратный въезд в Российскую Федерацию. Многократная виза дает право иностранному гражданину на неоднократный (более двух раз) въезд в Российскую Федерацию.

В зависимости от цели въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и цели их пребывания в Российской Федерации иностранным гражданам выдаются визы следующих категорий: дипломатическая (ДП); служебная (СЛ); обыкновенная (О); транзитная (ТР1 или ТР2); виза временно проживающего лица (ВП).

При въезде в Российскую Федерацию иностранные граждане (лицо без гражданства) обязаны получить и заполнить миграционную карту, которая

подлежит сдаче (возврату) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при выезде с территории Российской Федерации.

Миграционная карта – документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за временным пребыванием в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Форма миграционной карты, порядок ее использования и порядок финансирования мероприятий по обеспечению миграционными картами устанавливаются Правительством Российской Федерации¹.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, за исключением случаев, предусмотренных законом о правовом положении иностранных граждан, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с данным законом.

При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать девяносто суток.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и являющегося высококвалифицированным специалистом, и срок временного пребывания в Российской Федерации членов его семьи определяется сроком действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту.

После истечения срока действия визы или иного срока временного пребывания, установленного законом или международным договором Российской Федерации, иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации, за исключением следующих случаев, когда:

- на день истечения указанных сроков ему продлен срок действия визы или срок временного пребывания;
- ему выданы новая виза или разрешение на временное проживание, или вид на жительство;
- у него приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание;
- у него принято заявление о выдаче уведомления о возможности приема в гражданство Российской Федерации иностранного гражданина, признанного носителем русского языка;

¹ Постановление Правительства РФ от 16.08.2004 № 413 «О миграционной карте» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

- у него принято заявление о выдаче вида на жительство;
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, принято ходатайство работодателя или заказчика работ (услуг) о привлечении иностранного гражданина к трудовой деятельности в качестве высококвалифицированного специалиста или заявление работодателя или заказчика работ (услуг) о продлении срока действия разрешения на работу, выданного такому высококвалифицированному специалисту;
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, принято ходатайство образовательной организации, в которой иностранный гражданин обучается по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию;
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, принято ходатайство федеральной государственной образовательной организации, в которой иностранный гражданин обучается на подготовительном отделении или подготовительном факультете по дополнительной общеобразовательной программе, обеспечивающей подготовку иностранных граждан к освоению основных профессиональных образовательных программ на русском языке.

Продление или сокращение срока временного пребывания иностранного гражданина Российской Федерации может иметь место в случае, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке¹ решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства:

- 1) в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы, – до устранения нарушения;

¹ Постановление Правительства РФ от 14.01.2015 № 12 «О порядке принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства» (вместе с «Правилами принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

2) сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации;

3) неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;

4) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

5) участвуют в деятельности иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности.

Въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если:

1) это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

2) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

3) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение десяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

4) в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии в связи с добровольным выездом иностранного гражданина из Российской Федерации – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

5) иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

6) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации, – до их представления;

7) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, – до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан;

8) при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и последующего выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком¹, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

9) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе если этот гражданин включен в список граждан Соединенных Штатов Америки, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию;

10) иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы;

11) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном

¹ Постановление Правительства РФ от 24.04.2003 № 241 «Об утверждении Положения о подтверждении иностранным гражданином или лицом без гражданства наличия средств для проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации или предъявлении гарантии предоставления таких средств при обращении за визой либо в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

объеме. Порядок погашения иностранными гражданами и лицами без гражданства такой задолженности определяется Правительством Российской Федерации¹;

12) иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;

13) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

14) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше ста восьмидесяти суток, но не более двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня выезда из Российской Федерации;

15) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации и находились в Российской Федерации непрерывно свыше двухсот семидесяти суток со дня окончания предусмотренного федеральным законом срока временного пребывания в Российской Федерации, – в течение десяти лет со дня выезда из Российской Федерации.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина продлевается при выдаче, продлении срока действия иностранному гражданину патента или разрешения на работу в соответствии законом о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

Патент – документ, подтверждающий в соответствии с законом право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, за исключением отдельных категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных законом, на временное осу-

¹ Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 710 «Об утверждении Правил погашения иностранными гражданами и лицами без гражданства задолженности по уплате налога или административного штрафа либо возмещения ими расходов, связанных с административным выдворением за пределы Российской Федерации или депортацией» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

ществование на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности;

Разрешение на работу – документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, и других категорий иностранных граждан в случаях, предусмотренных законом, на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности.

Для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию и поступающих на военную службу по контракту, срок временного пребывания устанавливается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации¹. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 793 срок временного пребывания в Российской Федерации для указанной категории иностранных граждан определяется исходя из времени, необходимого для оформления поступления на военную службу, и устанавливается Министерством обороны Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, и не может превышать 90 суток со дня обращения гражданина в военный комиссариат субъекта Российской Федерации с заявлением о желании проходить военную службу по контракту².

Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившие в образовательную организацию для получения образования по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, обладают правом временно пребывать в Российской Федерации до окончания срока обучения.

Срок временного пребывания в Российской Федерации (для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы) *может быть увеличен до ста восьмидесяти суток или сокращен* как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, – в отношении отдельных категорий временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства. Решение об увеличении или сокращении срока временного пребывания в Российской Федерации принимается Правительством Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 793 «О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

² Приказ Министра обороны РФ от 02.04.2004 № 101 «О сроке временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Временное проживание иностранных граждан в Российской Федерации

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее разрешение на временное проживание.

Разрешение на временное проживание – подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность. Разрешение на временное проживание не может быть выдано в форме электронного документа.

Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Количество разрешений на временное проживание в Российской Федерации, выдаваемых иностранным гражданам, ограничивается квотой, ежегодно устанавливаемой Правительством Российской Федерации на основании предложений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Так, например, на 2017 г.¹ квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание составляла 110 160 единиц; в 2018² г. эта квота была установлена в количестве 90 360 единиц.

При этом без учета указанной квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:

- 1) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;
- 2) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;
- 3) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
- 4) состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;
- 5) осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;
- 6) поступившему на военную службу, на срок его военной службы;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 15.11.2016 № 2428-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2017 год» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

² Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2017 № 2581-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

7) являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;

8) имеющему ребенка, состоящего в гражданстве Российской Федерации;

9) имеющему сына или дочь, достигших возраста восемнадцати лет, состоящих в гражданстве Российской Федерации и решением суда, вступившим в законную силу, признанных недееспособными либо ограниченными в дееспособности;

10) не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином, указанным выше в подп. 1–9);

11) не достигшему возраста восемнадцати лет, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина Российской Федерации;

12) достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание совместно с родителем (усыновителем, опекуном, попечителем) – иностранным гражданином, указанным выше в подп. 1–9);

13) достигшему возраста восемнадцати лет, в соответствии с законодательством иностранного государства признанному недееспособным либо ограниченным в дееспособности, получающему разрешение на временное проживание по заявлению родителя (усыновителя, опекуна, попечителя) – гражданина Российской Федерации;

14) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Иностранный гражданин вправе подать заявление (по форме, установленной приказом МВД России от 27.11.2017 № 891¹) на получение разрешения на временное проживание:

– в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции (временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином). В данном случае разрешается подать заявление в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг,

– в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания иностранного гражданина.

¹ Приказ МВД России от 27.11.2017 № 891 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

В шестимесячный срок указанные органы обязаны принять решение о выдаче или об отказе в выдаче обратившемуся с заявлением иностранному гражданину разрешения на временное проживание.

В случае отказа иностранному гражданину в выдаче разрешения на временное проживание либо аннулировании ранее выданного разрешения на временное проживание иностранный гражданин вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения его предыдущего заявления о выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирования ранее выданного ему разрешения на временное проживание.

В течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения иностранным гражданином разрешения на временное проживание он обязан лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования подавать в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения разрешения на временное проживание:

- уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 января 2007 г. № 21);

- справку о доходах, копию налоговой декларации или иной документ, подтверждающий размер и источник дохода иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание.

При наличии уважительных причин указанное уведомление может быть подано иностранным гражданином в более поздний срок, но не позднее чем через шесть месяцев со дня истечения очередного года со дня получения разрешения на временное проживание.

Отдельно в законе о правовом положении иностранных граждан урегулированы вопросы временного проживания в Российской Федерации иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Кроме того определены основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание.

Постоянное проживание иностранных граждан в Российской Федерации

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин – лицо, получившее вид на жительство.

Иностранный гражданин в течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований по его заявлению может получить вид на жительство, если он прожил в Российской Федерации не менее одного года с момента получения разрешения.

Вид на жительство – документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию.

Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Вид на жительство не может быть выдан в форме электронного документа.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет (вид на жительство иностранным гражданам, признанным носителями русского языка, выдается на три года). По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина, поданному в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за два месяца до истечения срока действия имеющегося у него вида на жительство, может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять о подтверждении своего проживания в Российской Федерации территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по месту получения данным иностранным гражданином вида на жительство.

В статье 9 закона о правовом положении иностранных граждан определяется перечень оснований отказа в выдаче либо аннулировании вида на жительство (например, выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации; финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность).

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

2. Институт предоставления убежища в Российской Федерации (предоставление политического убежища; предоставление временного убежища, предоставление статуса беженца): понятие, смысл, правовые основы, порядок предоставления

В международном праве закреплено право убежища. В соответствии со ст. 14 Всеобщей декларации прав человека¹ каждый имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действи-

¹ Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

тельности основанного на совершении не политического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам ООН. Следовательно, право предоставления убежища лицам, преследуемым по политическим, национальным, расовым, религиозным или этническим мотивам, является одним из важных суверенных прав государства.

В соответствии со ст. 63 Конституции РФ Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлениями.

Основной формой убежища в России является предоставление *статуса беженца*. Правовой статус беженца предоставляется на основании федерального закона «О беженцах»¹.

Беженец – это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

***Порядок признания беженцем в Российской Федерации
включает следующие стадии:***

- обращение с ходатайством о признании беженцем (ходатайство не может быть подано в форме электронного документа);
- предварительное рассмотрение ходатайства;
- принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- рассмотрение ходатайства по существу;
- принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем;
- выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Ходатайство о признании беженцем может быть подано:

¹ Федеральный закон от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

– в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации вне государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства), если данное лицо еще не прибыло на территорию Российской Федерации;

– пограничный орган федеральной службы безопасности в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении данным лицом Государственной границы Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

– пограничный орган или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти по внутренним делам, или в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при вынужденном незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации в пункте пропуска либо вне пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации в *течение суток со дня пересечения данным лицом Государственной границы Российской Федерации*;

– в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего пребывания на законном основании на территории Российской Федерации.

Лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право:

1) на получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с законом;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации¹;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации¹, до убытия к новому месту пребывания.

¹ Постановление Правительства РФ от 18.06.2012 № 595 «О порядке оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами оказания содействия иностранному гражданину (лицу без гражданства), получившему свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, признанному беженцем или получившему временное убежище на территории Российской Федерации, в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания на территории Российской Федерации») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами, – это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации;

5) охрану сотрудниками полиции в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

6) пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения;

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации;

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации;

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации.

Перечисленные права беженцев приведены не в полном объеме, исчерпывающий их перечень закреплен в федеральном законе о беженцах.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, послуживших основанием для признания лица беженцем.

В качестве второй формы убежища в Российской Федерации устанавливается статус лица, *получившего временное убежище*.

Закон о беженцах в ст. 12 определяет, что предоставление иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации². При этом дополнительно принято Постановление Правительства Российской Федерации, определяющее временные правила предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины³.

¹ Постановление Правительства РФ от 07.06.2001 № 448 «О получении питания и пользовании коммунальными услугами в центре временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

² Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

³ Постановление Правительства РФ от 22.07.2014 № 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке» (вместе с «Временными правилами предоставления временного убежища на территории Российской Федерации гражданам Украины и лицам без гражданства, постоянно проживавшим на территории

Решение о предоставлении временного убежища принимается территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации по месту подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства заявления с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации. При этом закон устанавливает запрет на подачу заявления в электронной форме.

В статье 12 закона о беженцах содержится два случая, когда иностранные граждане или лица без гражданства вправе получить временное убежище:

- если имеются основания для признания беженцем, но лицо ограничивается заявлением в письменной форме с просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации,

- если отсутствуют основания для признания беженцем по обстоятельствам, предусмотренным законом, но из гуманных побуждений лицо не может быть выдворено (депортировано) за пределы территории Российской Федерации. Какие из обстоятельств могут считаться гуманными и позволяют предоставлять временное убежище, в законе не раскрывается. При этом в Постановлении Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 в качестве примера гуманных причин называется состояние здоровья.

Лицу, получившему временное убежище, выдается свидетельство о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации¹, которое является документом, удостоверяющим личность его владельца на территории Российской Федерации. При получении свидетельства паспорт и (или) другие документы, удостоверяющие личность владельца, передаются им на хранение в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации, выдавший свидетельство.

Временное убежище предоставляется на срок до 1 года. Срок предоставления временного убежища продлевается на каждый последующий год решением территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации, на учете в котором состоит лицо, на основании письменного заявления лица о продлении срока предоставления временного убежища, в котором оно указывает обстоятельства, требующие продления срока предоставления временного убежища.

На лицо, получившее временное убежище, и прибывших с ним членов его семьи распространяются права и обязанности, предусмотренные для беженцев, кроме права на получение единовременного денежного пособия.

Третья форма убежища в Российской Федерации – *политическое убежище*.

Украины, прибывшим на территорию Российской Федерации в поисках убежища, в упрощенном порядке») [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

¹ Приказ МВД России от 28.09.2017 № 741 «Об утверждении Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации и форм документов, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства, обратившимся за предоставлением временного убежища на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Порядок предоставления политического убежища регулируется Указом Президента Российской Федерации¹, который утверждает соответствующее Положение.

Российская Федерация предоставляет *политическое убежище* лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

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

Политическое убежище Российской Федерацией не предоставляется, если:

- лицо преследуется за действия (бездействие), признаваемые в Российской Федерации преступлением, или виновно в совершении действий, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

- лицо привлечено в качестве обвиняемого по уголовному делу либо в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда на территории Российской Федерации;

- лицо прибыло из третьей страны, где ему не грозило преследование;

- лицо прибыло из страны с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека;

- лицо прибыло из страны, с которой Российская Федерация имеет соглашение о безвизовом пересечении границ, без ущерба для права данного лица на убежище в соответствии с законом о беженцах;

- лицо представило заведомо ложные сведения;

- лицо имеет гражданство третьей страны, где оно не преследуется;

- лицо не может или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности или страну своего обычного местожительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, желающее получить политическое убежище на территории Российской Федерации, обязано в течение семи дней по прибытии на территорию Российской Федерации или с момента возникновения обстоятельств, не позволяющих этому лицу вернуться в страну своей гражданской принадлежности либо в страну своего обычного местожительства, обратиться лично в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации по месту своего пребывания с письменным ходатайством. Указанное ходатайство не может быть подано в форме

¹ Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

электронного документа. При наличии достаточных оснований для рассмотрения ходатайство направляется в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

На период рассмотрения ходатайства обратившемуся лицу выдается справка установленного образца, которая, наряду с документом, удостоверяющим его личность, является подтверждением законного пребывания данного лица на территории Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации рассматривает поступившие ходатайства, запрашивает заключения Министерства иностранных дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации, после чего направляет все материалы в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации со своим заключением о возможности и целесообразности предоставления лицу политического убежища Российской Федерацией.

Срок рассмотрения ходатайств в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Министерстве иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации не должен превышать одного месяца в каждом из этих органов.

Указ Президента Российской Федерации о предоставлении Российской Федерацией политического убежища лицу вступает в силу со дня его подписания.

Министерство внутренних дел Российской Федерации в 7-дневный срок со дня издания Указа Президента Российской Федерации уведомляет лицо, ходатайствующее о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, через свои территориальные органы о принятом решении.

В случае отклонения ходатайства лицу сообщается, что его дальнейшее пребывание регулируется законодательством Российской Федерации, определяющим порядок пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Лицу, которому предоставлено Российской Федерацией политическое убежище, а также членам его семьи выдается свидетельство о предоставлении политического убежища. Свидетельство не может быть выдано в форме электронного документа.

Территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации на основании свидетельства о предоставлении Российской Федерацией политического убежища оформляют вид на жительство

3. Предоставление статуса вынужденного переселенца: понятие и смысл, правовые основы, порядок предоставления

Правовой статус вынужденных переселенцев устанавливается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Рос-

сийской Федерации, законом Российской Федерации «О вынужденных переселенцах»¹.

Вынужденный переселенец – гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

В соответствии с законом при наличии соответствующих оснований вынужденным переселенцем признается:

- гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации,;

- гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации.

Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо:

- совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;

- обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства;

- покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет.

Лицо, претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично, через уполномоченного в установленном законодательством Российской Федерации порядке представителя или с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг» обратиться с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации по месту своего нового пребывания.

Вывод по теме. Изменения в политической и экономической сферах жизни России последних лет привели к тому, что правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства из вопроса, затрагивающего сравнительно небольшое число людей, превратилось в проблему для многих органов, организаций, широких слоев населения.

¹ Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>

Вопросы для самоконтроля

1. В чем выражается национальный правовой режим для иностранных граждан, и каким образом он формулируется в Конституции Российской Федерации?
2. Какие формы убежища предусмотрены в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации?
3. Определите порядок предоставления статуса беженца в Российской Федерации.
4. Перечислите права беженцев в Российской Федерации.
5. Обозначьте порядок предоставления временного убежища на территории Российской Федерации.
6. Какие права предоставляются лицам, получившим временное убежище на территории Российской Федерации?
7. Кто и на каких основаниях вправе претендовать на предоставление политического убежища в Российской Федерации?
8. Каким категориям лиц политическое убежище не предоставляется?
9. Сформулируйте определение понятия «вынужденный переселенец».

Дополнительная литература

1. *Мартасов Д.* Выдворение иностранных граждан / Д. Мартасов // Административное право. – 2020. – № 2. – С. 25–29.
2. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. – Москва: Норма, 2022. – 448 с.
3. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 10. ЮРИДИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

1. Понятие и виды юридических механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина.

2. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина: понятие, виды, конституционно-правовые основы.

3. Деятельность специализированных органов по защите прав и свобод человека и гражданина и иные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ.

1. Понятие и виды юридических механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина

Юридический механизм защиты прав и свобод человека и гражданина представляет систему гарантий, принципов, институтов, процедур и действующих на их основе органов, направленную на противодействие нарушению и незаконному ограничению прав, свобод и интересов человека, предупреждение таких нарушений и возмещение причиненного вреда.

Конституция РФ предусматривает различные виды защиты прав и свобод человека и гражданина:

- самозащита нарушенных прав и свобод (право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45) необходимая оборона, забастовки и т. д.);
- государственная защита (парламентская, судебная, административно-правовая). Особое место среди субъектов, входящих в механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, занимает Президент РФ, который является на общегосударственном уровне гарантом прав и свобод человека и гражданина;
- помощь специализированных организаций (профессиональная юридическая помощь, правозащитные организации),
- помощь международных и межгосударственных образований.

Основу защиты прав и свобод человека и гражданина составляют конституционно-правовые принципы:

- провозглашение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанность государства (ст. 2);
- признание основных прав и свобод человека неотчуждаемыми и принадлежащими ему от рождения (ч. 2 ст. 17);
- непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18);

- равенство всех граждан перед законом и судом (ч. 1 ст. 19);
- недопустимость издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55);
- признание и гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1 ст. 17).

Правовые гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина.

Гарантии можно обозначить как процесс претворения и реализации в жизнь конституционных прав и свобод. Реализация прав и свобод может выражаться в форме ограниченного права обладания, пользования ими или в защите восстановления прав в случае их нарушения.

Центральное место занимают *юридические гарантии*, под которыми в мире единодушно понимаются те правовые средства и способы, с помощью которых в обществе обеспечивается гражданам реализация их прав и свобод¹.

В качестве гарантии конституционных прав и свобод выступает не только сам результат деятельности органов государственной власти, но и механизм – определенный законом порядок осуществления этой деятельности.

Условно гарантии можно подразделить на *объективные и субъективные*. К первым относятся те условия и средства осуществления прав и свобод, которые используются в охранительной деятельности общества, государства и его органов. Те же средства, которые применяет человек по собственному усмотрению, относятся ко вторым. Большинство гарантий носят объективный характер.

Также гарантии подразделяются на общие и специальные. Общие служат условием и средствами охраны, обеспечения защиты всех или значительной части прав и свобод (ч. 1 ст. 45 Конституции РФ), вторые – строго определенных (ч. 2 ст. 30 Конституции РФ).

Наиболее общей гарантией прав и свобод, имеющей наивысшую юридическую силу, является сам конституционный строй, основанный на неуклонном соблюдении Конституции, неотчуждаемом, естественном праве и общепризнанных принципах и нормах международного права. Эта наивысшая гарантия трансформируется Конституцией РФ в систему определенных прав и обязанностей граждан и обязанностей государства по обеспечению прав и свобод, сформулированных в ст. 45, 46, 53, 55, 56, 60, 61 Конституции РФ.

1. *Закрепление прав и свобод в Конституции* РФ – важное условие реализации конституционных прав и свобод.

2. *Государственная защита прав и свобод*. Конституция гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45).

3. *Самозащита прав и свобод*. Наряду с обязанностью государства обеспечить защиту прав и свобод существует право человека и самому защищать

¹ См.: *Мицкевич А. В.* О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Советское государство и право. 1963. № 8. С. 28.

свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Способы самозащиты многообразны: обжалование действий должностных лиц, обращение в СМИ, использование правозащитных организаций и общественных объединений (профсоюзы и др.).

4. *Судебная защита.* Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ст. 46). Такая защита наиболее эффективна и доступна каждому человеку, поскольку в суд могут быть обжалованы решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Процедура обращения граждан в судебные органы регулируется Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

5. *Международная защита.* Конституция РФ предоставляет каждому право обращаться с жалобой в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека (ч. 3 ст. 46). Это право обусловлено наличием соответствующих международных договоров РФ и используется, если исчерпаны все имеющиеся средства правовой защиты. Следовательно, жалоба может быть подана после отказа лицу во всех судебных инстанциях РФ.

6. *Возмещение вреда.* Согласно статье 53 Конституции каждый имеет право на возмещении государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Конституционная гарантия в таких случаях состоит в том, чтобы восстановить нарушенное право и возместить причиненный человеку вред.

7. *Неотменяемость прав и свобод.* Конституция РФ (ст. 55) закрепляет положение о том, что законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, не должны издаваться. Она гарантирует незыблемость прав и свобод, напоминает органам законодательной власти о том, что отмена, пересмотр или любое снижение уровня гарантий влечет созыв Конституционного Суда РФ.

8. *Возраст.* Конституцией РФ установлено, что российский гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

9. *Запрет применения неопубликованных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека* (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ)¹.

Таким образом, для реализации конституционных прав и свобод граждан, конституционных обязанностей нужны гарантии, являющиеся элементом правового статуса личности. Вопрос о гарантиях возникает всякий раз, когда осуществляется переход от должного к сущему. Гарантии основных обязанностей выражаются в создании наиболее благоприятных условий для несения и активного использования обязанностей.

Рассмотрение материала данного вопроса направлено на формирование:

¹ См.: Баглай М. В. Указ. соч. С. 101.

- первичных знаний о юридических механизмах защиты прав и свобод человека и гражданина;
- способности ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах;
- способности юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства;
- способности принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством Российской Федерации;
- способности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

2. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина: понятие, виды, конституционно-правовые основы

Наряду с общими государственными гарантиями защиты прав и свобод человека важное значение имеют специфические юридические механизмы. Таким универсальным механизмом, характерным для демократического правового государства, является судебная защита, выступающая наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав и свобод личности. К признакам, обуславливающим данную универсальность относятся следующие.

Во-первых, судебная защита распространяется на неограниченный круг лиц, поскольку правом на судебную защиту обладают не только граждане, но и их объединения.

Во-вторых, судебной защите подлежат все без исключения права и свободы человека (которые принадлежат ему в силу прямого указания Конституции РФ и иных законов и те, которые не имеют нормативного закрепления, но не противоречат закону).

В-третьих, возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) любых государственных органов.

В-четвертых, судебная защита относится к числу прав, которые не подлежат ограничению ни при каких обстоятельствах (ч. 4 ст. 56 Конституции РФ).

Судебная защита представляет собой систему действий судебных органов по рассмотрению и разрешению судебного дела и исполнению решения.

В качестве судебной защиты может рассматриваться как отдельное судебное действие (постановление приговора, принятие мер обеспечения иска, применение или отмена меры пресечения, вынесение частного определения), так и в целом деятельность суда по уголовному или гражданскому делу, а также деятельность всей судебной системы.

Право на судебную защиту не исчерпывается правом на обращение в суд, оно включает в себя право на личное участие в отстаивании своих прав и свобод, право требования от суда предоставления защиты и право на получение юридической помощи для реализации перечисленных прав.

Осуществляемую судом деятельность по восстановлению нарушенных преступлением или иным правонарушением прав и свобод личности и преду-

преждению этих нарушений в юридической науке принято называть правосудием, в связи с чем некоторые авторы отождествляют правосудие и судебную защиту.

Определенные основания для этого дает сама Конституция РФ (ст. 18). Правосудие и судебная защита тесно связаны – судебная защита реализуется в правосудии, а правосудие есть способ осуществления судебной защиты, форма ее реализации.

Гарантии правосудия – гарантии свободы личности, отсюда вытекает необходимость конституционного уровня закрепления этих гарантий.

1. *Равенство всех перед законом и судом* (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

2. *Гарантии подсудности* (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ). Для человека важно, чтобы его дело рассматривалось в том суде и тем судьей, которые в соответствии с законом должны его рассматривать, о чем он заранее должен быть извещен.

3. *Гарантия права обвиняемого на рассмотрение его дела с участием суда присяжных заседателей* (ст. 47 Конституции РФ). Суда присяжных рассматривают дела о наиболее тяжких преступлениях (убийство, бандитизм и др.). Присяжные заседатели избираются по жребию из числа избирателей в возрасте от 25 до 70 лет, при этом стороны вправе немотивированно отвести по два заседателя.

4. *Право на юридическую помощь*. Это право предполагает, что каждый, кто нуждается в квалифицированной юридической помощи, может получить ее, обратившись к адвокату (ст. 48 Конституции РФ).

5. *Презумпция невиновности* (ст. 49 Конституции РФ). Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Бремя доказывания лежит на прокуроре, следователе и лице, производящем дознание. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого. Все эти конституционные гарантии способствуют решению одной из главных задач правосудия: не допустить осуждения невиновных.

6. *Запрет повторного осуждения*. В статье 50 Конституции РФ содержится важная гарантия, гласящая, что никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

7. *Недействительность незаконно полученных доказательств*. На всех стадиях уголовного процесса недопустимо использовать доказательства, полученные в нарушение закона. Человек должен быть гарантирован от таких «методов» работы суда и следствия, и этому служит норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 50 Конституции РФ. Не признаются доказательствами никакие сведения, полученные с нарушением прав и свобод человека и гражданина.

8. *Право на пересмотр приговора*. Каждый осужденный имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом, а также просьбу о помиловании или смягчении наказания. Пересмотр приговора – необходимая гарантия против судебных ошибок, он предусмотрен УПК РФ. Помилование – освобождение от наказания или замена его другим, более мягким наказанием. Осуж-

денный вправе только просить об этом, а право осуществлять помилование принадлежит Президенту РФ (ч. 3 ст. 50 Конституции РФ).

9. *Гарантия от самообвинения.* Человека нельзя принуждать к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным. От него также нельзя требовать свидетельствовать против супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (ст. 51 Конституции РФ).

10. *Права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью.* Если в результате преступления или злоупотребления властью человеку причинен моральный, физический или имущественный вред, то этот вред подлежит возмещению. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

11. *Гарантия неприкосновенности личности, ее чести, частной жизни и жилища* (ст. 21–25 Конституции РФ).

12. *Запрет обратной силы закона.* Динамичность жизни порождает потребность изменения законов. Они могут меняться в сторону усиления или ослабления ответственности за какие-то деяния. Но это порождает опасность того, что человека, совершившего правонарушение, спустя некоторое время привлекут к ответственности по закону, который не действовал в момент совершения правонарушения. Чтобы этого не происходило, Конституция РФ (ст. 54) закрепляет общеизвестную в демократическом праве гарантию: закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Следовательно, никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением¹.

В системе судебной защиты особое место занимает институт судебного конституционного контроля, органом осуществления которого является Конституционный Суд. В целях защиты прав и свобод граждан Конституционный Суд РФ наделен полномочием рассматривать индивидуальные и коллективные жалобы граждан о нарушении конституционных прав и свобод законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Этой же цели служит полномочие Конституционного Суда по запросам судов проверять конституционность закона, применяемого при рассмотрении конкретного дела (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Судебная защита – одно из наиболее востребованных условий правовой защищенности личности, характеризующейся предоставлением лицу широких конституционных прав и наличием эффективного механизма их правовой защиты. Уровень судебной защиты прав граждан рассматривается как основной показатель места судебной власти в обществе, показатель демократичности самого общества.

Рассмотрение материала данного вопроса направлено на формирование:
– знаний о правовом статусе беженцев и вынужденных переселенцев;

¹ См.: Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 155–159.

- способности ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах;
- способности юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства;
- способности принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством Российской Федерации;
- способности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

3. Деятельность специализированных органов по защите прав и свобод человека и гражданина и иные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ

Для обеспечения прав и свобод граждан при Президенте РФ создана Комиссия по правам человека в области законодательной и правоприменительной практики, которая призвана содействовать уважению прав человека и совершенствованию законодательства в этой области. Она выступает с рекомендациями по этим вопросам, готовит обращения Президента к народу относительно положения дел в области прав человека.

В ряду юридических механизмов защиты следует выделить институт парламентского Уполномоченного по правам человека, именуемого также омбудсменом.

Согласно Конституции РФ (п. «д» ст. 103) и Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. (ст. 1) должность Уполномоченного учреждается в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Он способствует также восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина, приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека. Основной формой деятельности Уполномоченного является рассмотрение жалоб граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих. Будучи независимым и доступным, наделенный необходимыми контрольными полномочиями, Уполномоченный способствует укреплению законности и охране прав человека в деятельности исполнительной власти.

Административно-правовая защита прав граждан, нарушенных в сфере исполнительной власти, является важнейшим механизмом, призванным разрешать конфликты, возникающие в различных областях отношений между государством – его органами и должностными лицами – и гражданином и сопряженные с нарушением его прав и свобод. Этот механизм действует в

соответствии с принципом ответственности государства перед гражданами в форме возмещения вреда, причиненного неправомерными действиями (бездействием) органов государственной власти и их должностных лиц. Гражданину предоставляется право свободного выбора формы защиты нарушенных прав в судебном или административном порядке. В любом случае за гражданином сохраняется право обратиться в суд общей юрисдикции, если его не удовлетворяет результат разрешения спора в административном порядке.

Традиционным для РФ институтом защиты прав граждан в сфере исполнительной власти является *общий надзор прокуратуры*. Он осуществляется в форме надзора за законностью в деятельности органов исполнительной власти всех уровней, включая деятельность руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а равно и в форме надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Применительно к правам и свободам общий надзор прокуратуры распространяется не только на деятельность исполнительной власти, но также и на деятельность представительных органов субъектов РФ.

Обращение лица, право которого нарушено.

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации по вопросам защиты и обеспечения их прав.

Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Правотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами.

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

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

Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов,

недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

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

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

В своем письменном обращении гражданин в обязательном порядке указывает:

– наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

– свои фамилию, имя, отчество (при наличии),

– почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

– суть предложения, заявления или жалобы;

– личную подпись и дату.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления, а рассмотрению – в течение 30 дней со дня указанной регистрации.

Обращения обязательны к рассмотрению, преследование гражданина в связи с его обращением запрещается.

Таким образом, для реализации конституционных прав и свобод граждан, конституционных обязанностей нужны гарантии, являющиеся элементом правового статуса личности. Вопрос их осуществления и полноценной реализации самым непосредственным образом связан с созданием благоприятных условий их защиты и восстановления. Указанные средства, входящие в механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, созданы для наиболее полноценного и эффективного осуществления данной защиты.

Рассмотрение материала данного вопроса направлено на формирование:

- знаний о специализированных органах по защите прав и свобод человека и гражданина и иных механизмах защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ;
- способности ориентироваться в политических, социальных и экономических процессах;
- способности юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства;
- способности принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством Российской Федерации;
- способности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Выводы по теме. Защита прав и свобод граждан не единственная функция государства: помимо всего прочего оно заинтересовано в своей целостности, неприкосновенности, суверенитете, в экономическом процветании и политической стабильности. Обусловленная асимметричной структурой общества роль государства как социально-политического арбитра заключается в предоставлении определенных гарантий одним и установлении ограничений для других. Поэтому и судебная власть всей своей деятельностью, в том числе применением к виновным наказания, осуществляет защиту основ конституционного строя и безопасности государства от преступных посягательств, что не дает оснований для противопоставления судебной защиты прав и свобод личности защите основ государственного строя и безопасности государства.

Вопросы для самоконтроля

1. Что включает в себя термин «механизм защиты прав»?
2. Всегда ли юридическая категория «защита прав» предполагает прежде обязательное нарушение прав человека?
3. Перечислите организационные механизмы защиты прав человека в РФ.
4. Раскройте нормативную основу деятельности органов по защите прав человека в России.
5. Охарактеризуйте новые формы обращения граждан в связи с цифровизацией процессов управления в России.

Дополнительная литература

1. *Безруков А. В.* Рассмотрение обращений граждан как элемент конституционно-правового механизма реализации конституционного права на обращение / А. В. Безруков, А. В. Савоськин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 1. – С. 3–8.
2. Конституционное право России / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. С. Саликов. – 2-е изд. Москва: Норма, 2022. – 448 с.
3. Конституционное право России : хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

ТЕМА 11. ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ

1. История возникновения института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: понятие, правовые основы деятельности, компетенция, полномочия, процесс работы, организационные основы деятельности. Гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

3. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации.

4. Уполномоченный по правам ребенка.

1. История возникновения института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В настоящее время широкое распространение в России получила практика введения уполномоченных по правам различных категорий лиц, как на федеральном, так и региональном уровнях, деятельность которых заключается в дополнительном обеспечении правовой защищенности во внесудебном порядке соответствующих объектов правовой защиты. Так, в период с 1993 г. с принятием Конституции Российской Федерации и введением должности Уполномоченного по правам человека¹ в России, данный институт постепенно получил свое распространение и на региональном уровне.

Количество обращений к Уполномоченному по правам человека неуклонно возрастает. В этой связи стоит отметить, что все поступившие к Уполномоченному по правам человека в России жалобы рассматриваются вначале на предмет их приемлемости, а затем по существу. Заявителям направляются аргументированные ответы, многие из которых неизбежно носят промежуточный характер, поскольку для проведения проверки по ним Уполномоченному требуется направлять запросы в другие государственные органы².

В 2009 г. указом Президента России³ введен институт Уполномоченного по правам ребенка при Президенте России, и хотя механизм наделения соответствующими полномочиями и сама природа введения данного рода Уполномоченного несколько иная, общая цель деятельности и, в определенной степени, компетенции схожи. Более того, как и в случае с Уполномоченным по правам человека, многие субъекты России переняли данный опыт и уже в 68 регионах продублировали данный институт.

¹ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru>.

² См.: <http://ombudsmanrf.org/files/doklad-2013>.

³ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка». URL: <http://www.garant.ru>.

21 июня 2012 г. на Международном экономическом форуме в городе Санкт-Петербурге В. В. Путин объявил о своем решении, и посредством издания указа в российскую правовую действительность была введена должность Уполномоченного по правам предпринимателей при Президенте России, аппарат которого был сформирован при Общественной палате как мера экономического реформирования и поддержания предпринимательского сообщества¹. И вновь, как и ранее, данная практика была реализована более чем в 35 субъектах России.

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Татьяны Москальковой в 2020 г. получил более 44 тыс. обращений, а за 2021 г. поступило рекордное количество обращений – практически 60 тысяч. Во многих из них, особенно по социально-экономической тематике, заметно влияние пандемии: люди стали больше ценить жизнь и намного внимательнее относиться к своему здоровью. Поэтому закономерно, что почти в три раза выросло количество обращений о трудности получения плановой медицинской помощи при хронических заболеваниях. Увеличилось количество жалоб на обеспечение медикаментами и лекарствами. В пять раз больше обращений получили по теме психиатрической помощи и соблюдения прав граждан при ее оказании.

Анализ поступающих к Уполномоченному жалоб показывает, что ключевой темой 2021 г. среди наших граждан стал запрос на безопасность. Он проявился в самых разных сферах жизни общества².

«Прорывом» в отношениях государства и бизнеса стало введение института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

В этой связи Б. Ю. Титов, занимающий эту должность в настоящее время, охарактеризовал два основных направления своей деятельности. Во-первых, это работа с обращениями граждан и защита нарушенных прав предпринимателей, которая осуществляется только в тесном взаимодействии с правоохранительными органами. Во-вторых, это выработка предложений по законодательному обеспечению и защите прав предпринимателей³.

Таким образом, указанные должности вводятся с целью формирования эффективного общегосударственного механизма обеспечения внесудебной защиты прав и свобод гражданина в России, учреждаются в строгом соответствии с положениями Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, подзаконных актов и актов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ См.: URL: <http://www.kremlin.ru/news/15709>.

² См.: URL: <https://rg.ru/2022/06/06/doklad-za-2021-god.html>

³ См.: URL: <http://ombudsmanbiz.ru/ob-upolnomochennom/>

2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: понятие, правовые основы деятельности, компетенция, полномочия, процесс работы, организационные основы деятельности. Гарантии деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека в РФ осуществляет свою деятельность на основе положений Конституции России, закрепляющих порядок замещения должности уполномоченного, и Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее – ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ).

В своей деятельности Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты. В соответствии с ч. 1 ст. 2 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ Уполномоченный в своей деятельности независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам; руководствуется Конституцией и названным выше Федеральным конституционным законом, законодательством России и общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России.

В Федеральном конституционном законе заложен и принцип деятельности Уполномоченного, который дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет за собой пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

Особая связь Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Государственной Думой Федерального Собрания России, формируемой прямым голосованием граждан, дополнительно подчеркивает легитимность наделения его полномочиями.

Срок полномочий строго определен, согласно ст. 8 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ Уполномоченный назначается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы тайным голосованием. При этом прекращение полномочий Государственной Думы Федерального Собрания России не влечет за собой автоматического прекращения полномочий омбудсмена. Так, к примеру, в 2009 г. во второй раз подряд на эту должность была выдвинута Президентом России и поддержана Государственной Думой Федерального Собрания России кандидатура Владимира Петровича Лукина.

Уполномоченный по правам человека в РФ осуществляет взаимодействие с органами законодательной, исполнительной и судебной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях. С одной стороны, его деятельность направлена на восстановление нарушенных прав граждан; с другой – на доведение до сведения всех ветвей власти информации о ситуации с правами человека в России и шагах, которые необходимо принять для ее улучшения, с этой целью им подготавливаются соответствующие отчеты и сообщения.

Статья 20 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ устанавливает порядок, согласно которому, получив жалобу, Уполномоченный имеет право принять ее к рассмотрению, разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод, передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу, или отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе по собственной инициативе принять необходимые меры в пределах своей компетенции.

В рамках своей деятельности Уполномоченный по правам человека в России:

- рассматривает жалобы на нарушения прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по их восстановлению;
- анализирует законодательство России в области прав человека и гражданина, готовит рекомендации по его совершенствованию и приведению в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права;
- способствует развитию международного сотрудничества в области прав человека;
- осуществляет правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты;
- готовит ежегодный доклад о своей деятельности и направляет его Президенту России в Совет Федерации и Государственную Думу, Правительство России, Конституционный Суд России, Верховный Суд России, и Генеральному прокурору России;
- выступает с докладами на заседаниях Государственной Думы в случаях грубого или массового нарушения прав и свобод граждан;
- направляет в Государственную Думу специальные доклады по отдельным вопросам соблюдения прав и свобод граждан в Российской Федерации;
- направляет обращения в Государственную Думу с предложениями о создании парламентских комиссий по расследованию фактов нарушения прав

и свобод граждан и о проведении парламентских слушаний, участвует в работе указанных комиссий и проводимых слушаниях;

- направляет обращения в суды общей юрисдикции и в Конституционный Суд России для защиты прав и свобод граждан;

- принимает по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

- анализирует правоприменительную практику в области прав человека и гражданина и вырабатывает соответствующие предложения по ее совершенствованию;

- информирует органы государственной власти и общественность о положении дел с соблюдением прав и свобод граждан в России;

- направляет государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Для реализации основных направлений своей деятельности Уполномоченный по правам человека в России наделен специальными полномочиями. Так, например, приступив к рассмотрению жалобы, Уполномоченный вправе обратиться к компетентным государственным органам или должностным лицам за содействием в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению. Важно, что проверка не может быть поручена государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются. При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

- 1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти и местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

- 2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

- 3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы, и др.

В своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории России органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководите-

лями общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Согласно ст. 29 Федерального конституционного закона ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе направлять:

1) обращения в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обращения в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в чьих решениях или действиях (бездействии) усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обращения в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи и др.

По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный:

1) направляет государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур;

2) обращается к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов России либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, либо если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ.

С 2011 г. указом Президента России от 20 мая № 657 «О мониторинге правоприменения в России»¹ с целью совершенствования механизма исполнения решений Конституционного Суда России и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимы принятие

¹ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru>.

(издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов России, в процесс проведения мониторинга, осуществляемого Правительством и Министерством юстиции России, вовлечен и Уполномоченный по правам человека в РФ в рамках направления соответствующих предложений по формированию плана правового мониторинга.

3. Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации

Учреждение института Уполномоченного по правам человека в субъектах РФ является их исключительной компетенцией. Только они вправе принимать решение по этому вопросу. В настоящее время в 80 субъектах РФ работают уполномоченные по правам человека: в Санкт-Петербурге; Республиках Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкессия, Татарстан, Коми, Саха (Якутия); Астраханской, Амурской, Архангельской, Волгоградской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Калининградской, Калужской, Брянской, Кемеровской, Липецкой, Самарской, Московской области; в Алтайском, Забайкальском, Красноярском, Приморском, Краснодарском, Ставропольском краях, в городах Федерального значения Москва и Санкт-Петербург и др. В отдельных субъектах Российской Федерации учреждена должность Уполномоченного по правам ребенка.

Требования, предъявляемые к кандидатуре Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, как это отмечалось ранее, включают в себя четыре правовых критерия для кандидата: гражданства Российской Федерации, возраста не моложе 35 лет (без ограничения верхнего предела), познаний в области прав и свобод человека и гражданина, опыта их защиты. Первые два критерия имеют объективный характер, два последних являются оценочными, поскольку степень познаний кандидата в области прав человека и опыт осуществления их защиты в ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ не раскрыты.

В некоторых зарубежных странах этот пост обычно занимают юристы, поскольку он предполагает большую юридическую работу по защите прав граждан. В ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ ничего не говорится об образовании, хотя деятельность связана с юриспруденцией.

Отдельные субъекты Российской Федерации порой расширяют требования к кандидатуре регионального омбудсмана, они указывают, что на должность претендует гражданин с юридическим образованием. Статья 3 закона Московской области «Об Уполномоченном по правам человека» от 12 января 2001 г. № 4/2001-ОЗ гласит, что «на должность Уполномоченного назначается гражданин Российской Федерации, достигший 35-летнего возраста, обладающий опытом защиты прав и свобод человека и гражданина, имеющий высшее юридическое образование».

В Хабаровском крае обязательным является наличие 5 летнего стажа в руководящих должностях, в Смоленской области – проживание в пределах субъекта. Закон об Уполномоченном Пермского края четко определяет место нахождения омбудсмена – г. Пермь.

Иными словами региональная специфика в данном случае возможна и допустима в целях предоставления известной степени самостоятельности с законодательной точки зрения и отсутствия жестких федеральных рамок.

При этом имеет свою специфику и процедура наделения полномочиями регионального омбудсмена, которая также регламентируется конституциями (уставами) соответствующего субъекта и принимаемыми в совокупности с ними законами соответствующего уровня, определяющими в т. ч. и срок полномочий.

Если в определении сроков полномочий в большинстве из субъектов есть достаточная степень солидарности, устанавливающая срок в 5 лет, то в вопросе непосредственного наделения полномочиями отображаются особенности: так, в Свердловской области Уполномоченный назначается Законодательным Собранием большинством голосов, по представлению исключительно губернатора (аналогична процедура в Орловской области), в Амурской области наряду с губернатором правом внесения кандидатур наделены еще депутатские фракции и депутаты Законодательного Собрания в индивидуальном или совместном порядке. В Иркутской области правом выдвижения кандидатуры также наделено высшее должностное лицо субъекта РФ и квалифицированная численность депутатов Законодательного Собрания – в 1/3, в Ленинградской области таким правом наделены группы из 5 депутатов.

В России практически во всех нормативных правовых актах, регламентирующих статус Уполномоченных по правам человека в регионах, содержится диспозитивная норма, предусматривающая возможность создания консультативных органов при соответствующих Уполномоченных. В работах отечественных авторов институт Уполномоченного по правам человека достаточно детально исследован. Однако правовой статус консультативных органов при Уполномоченных по правам человека практически не анализировался. Сложилось три основных вида указанных органов:

- экспертные советы (например, Консультационный совет по вопросам прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном по правам человека в Пензенской области, Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан);

- общественные советы (например, Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области, Общественный совет при Уполномоченном Государственного Совета Республики Дагестан по правам ребенка);

- общественные экспертные советы (например, Общественный экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Удмуртской Респуб-

лике по вопросам прав и свобод человека и гражданина, Общественный экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в городе Москве).

При Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации действует один консультативный орган – Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, в некоторых субъектах Российской Федерации при соответствующем Уполномоченном по правам человека одновременно функционирует несколько консультативных органов (например, при уполномоченных по правам человека в Амурской и Новгородской областях). В отдельных субъектах Российской Федерации при уполномоченных по правам человека учреждены узкоспециализированные консультативные органы (например, Общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Саратовской области по вопросам защиты прав мигрантов, Экспертный совет по вопросам реализации прав на свободу слова и доступ к информации в Самарской области).

Основная задача общественных советов – обеспечение участия общественности в выработке решений, принимаемых по вопросам компетенции уполномоченных по правам человека. Основными функциями общественных советов являются ориентирующая, мобилизационная и координирующая. Ориентирующая функция заключается в подготовке предложений о приоритетных направлениях деятельности в области обеспечения прав человека и основных свобод. Мобилизационная функция предполагает участие в подготовке предложений по совершенствованию законодательства по защите прав, свобод и законных интересов граждан; участие в рассмотрении информации о состоянии дел в реализации и защите прав человека; участие в проведении проверок по вопросам соблюдения прав граждан. Общественные советы выполняют также функцию координации деятельности общественных правозащитных организаций, что характеризует советы как организационную форму взаимодействия правозащитных общественных организаций между собой и с Уполномоченным по правам человека. Закрепление в отдельных положениях, регламентирующих правовой статус общественных советов, функций выявления скрытых угроз безопасности личности, правам и основным свободам граждан, а также проведения сравнительного анализа имеющегося опыта в области обеспечения прав граждан, как нам представляется, противоречит правовой природе данных органов. Осуществление указанных функций требует наличия определенных познаний в области прав и свобод человека и гражданина. В то же время исходя из правовой природы отношения общественных органов, к лицам, из которых формируется их состав, как правило, не предъявляется требование об обладании специальными познаниями. В данном случае общественные советы при уполномоченных по правам человека наделяются функциями, не свойственными общественным органам.

Состав экспертных советов всегда формируется из лиц, имеющих специальные познания в области прав и свобод человека и гражданина и (или) опыт защиты прав и свобод человека и гражданина. В положениях о советах,

как правило, конкретизируется, что это представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных правозащитных организаций, высших учебных заведений. Таким образом, условно выделены референтные группы, представители которых входят в состав экспертных советов. В отдельных положениях обозначены лишь требования к квалификации лиц, которые могут входить в состав общественных советов. Так, Экспертный совет при Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан формируется из высококвалифицированных ученых-юристов и специалистов в других областях.

Состав общественных экспертных советов формируется из числа лиц, имеющих специальные познания в области прав и свобод человека и гражданина и (или) опыт защиты прав и свобод человека и гражданина. В состав общественных экспертных советов могут входить лица, обладающие определенной квалификацией и (или) принадлежащие к определенной референтной группе.

Консультативные органы при уполномоченных по правам человека являются органами, действующими постоянно, на общественных началах. Материально-техническое и организационное обеспечение их деятельности осуществляют аппараты уполномоченных по правам человека, при которых учреждены соответствующие консультативные органы. Соответственно, финансирование деятельности консультативных органов производится за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации или бюджета Российской Федерации. Срок действия советов ограничен сроком полномочий Уполномоченного по правам человека, утвердившего состав соответствующего совета.

Поскольку консультативные органы при уполномоченных по правам человека, по сути, встроены в механизм государства, порядок организации их деятельности сходен с порядком организации деятельности государственных органов¹.

Традиционно компетенция Уполномоченного по правам человека в субъекте России состоит:

- из содействия восстановлению нарушенных прав и свобод человека;
- принятия мер по совершенствованию законодательства в целях защиты прав и свобод человека и приведения его в соответствие с общепризнанными нормами и принципами международного права;
- содействия осуществлению контроля за соблюдением на территории региона государственными органами, органами местного самоуправления,

¹ Положение об Экспертном совете при Уполномоченном по правам человека в Республике Башкортостан. URL: <http://www.gsrb.ru/MainLeftMenu/Upolnom/expert.php>; Положение об Экспертном совете по вопросам обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном по правам человека в Амурской области. URL: <http://www.zsamur.ru/site/main/331>

должностными лицами, государственными и муниципальными служащими прав и свобод человека;

- просветительской деятельности, содействия распространению знаний о правах и свободах человека и гражданина, формах и методах их защиты;

- содействия развитию международного сотрудничества в области прав и свобод человека и гражданина;

- содействия органам государственной власти и органам местного самоуправления в создании системы защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, проведение мониторинга соблюдения прав детей, гарантируемых Конституцией Российской Федерации и международными обязательствами Российской Федерации;

- содействия органам государственной власти и иным государственным органам в создании условий для развития институтов гражданского общества и т. д.

При этом, как и федеральным Уполномоченным, ими подготавливаются на региональном уровне соответствующие отчеты и доклады по состоянию прав человека, по обращениям и жалобам, для обеспечения деятельности которых учреждается соответствующий аппарат омбудсмена.

Таким образом, во-первых, взаимодействие Уполномоченного по правам человека в РФ и в субъекте осуществляется с законодательной, исполнительной и судебной властью на федеральном и региональном уровнях, и направлено, с одной стороны, на обеспечение наиболее благоприятных условий для реализации всех направлений деятельности института Уполномоченного, в первую очередь восстановления нарушенных прав граждан, с другой – на доведение до сведения всех ветвей власти информации о ситуации с правами человека в России и шагах, которые необходимо предпринимать для ее улучшения.

Во-вторых, институт Уполномоченного по правам человека занимает особое место в системе институтов гражданского общества, предопределяемое двойственной правовой природой этого института: с одной стороны, Уполномоченный по правам человека в РФ является государственным чиновником, назначаемым и отстраняемым от выполнения своих полномочий Государственной Думой Федерального Собрания РФ (аппарат Уполномоченного – государственный орган, а его специалисты – государственные служащие, финансируемые из средств соответствующего бюджета), с другой стороны, по закону институт Уполномоченного по правам человека обязан обеспечивать содействие и поддержку институтов гражданского общества, поскольку:

- при осуществлении своих полномочий он независим от каких-либо государственных органов и должностных лиц и неподотчетен им;

- способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию российского законодательства о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами;

– защищает государственные и общественные (личные) интересы, выражая точку зрения гражданского общества и доводя ее до сведения законодательных и исполнительных органов государственной власти.

В-третьих, Уполномоченный по правам человека выражает точку зрения гражданского общества и доводит ее до сведения исполнительных органов и законодателей. В современной российской действительности институты гражданского общества всего лишь формируются, в силу чего не могут в полной мере осуществлять действенный контроль над государственной властью. Однако и в дальнейшем они не должны полностью поглотить государство, подменив осуществление его основных функций негосударственными структурами.

4. Уполномоченный по правам ребенка

В отличие от уже обозначенной истории становления института Уполномоченного по правам человека, как на федеральном, так и региональном уровне, введенная по инициативе Д. А. Медведева должность Уполномоченного по правам ребенка при Президенте Российской Федерации характеризуется весьма непродолжительным периодом развития с сентября 2009 г. Вместе с тем справедливо будет отметить, что, ратифицировав 15 сентября 1990 г. Конвенцию о правах ребенка, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., наше государство как правопреемник СССР распространило на себя действие этого международного договора, которым в преамбуле признается, что семье как основной ячейке общества и естественной среде роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должно быть предоставлены необходимая защита и содействие, а также что ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания, для чего государство – участник Конвенции возлагает на себя дополнительные обязательства.

При этом следует помнить, что дети в силу возраста и в силу особенностей психического, физического и интеллектуального развития, а также в силу ограниченной дееспособности не могут самостоятельно обращаться за защитой своих прав и законных интересов, от их лица это могут делать их законные представители (родители, усыновители, опекуны, представители детских учреждений и т. д.), которые, к сожалению, сами порой выступают в качестве субъектов, нарушающих права ребенка. До введения должности детского омбудсмена данная деятельность распространялась на органы опеки и попечительства, органы прокуратуры, службы и комиссии по делам несовершеннолетних, соответствующий отдел при Уполномоченном по правам человека в РФ и пр., которые порой действовали разрозненно и бессистемно, в т. ч. в силу пробельности норм права.

Указ Президента России № 986 «Об Уполномоченном по правам ребенка при Президенте Российской Федерации» в ст. 4 устанавливает права:

– запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от федеральных органов государственной вла-

сти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц;

- беспрепятственно посещать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации;

- проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

- направлять в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

- привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в т. ч. на договорной основе.

Одновременно этим же указом сформулирована рекомендация субъектам Российской Федерации учредить аналогичную должность в регионах.

Следует отметить, что одной из ключевых задач, возложенных на Уполномоченного, является работа по совершенствованию законодательства по вопросам, затрагивающим права ребенка.

В Свердловской области должность Уполномоченного по правам ребенка была учреждена соответствующим законом СО от 15 июля 2010 г. № 57-ОЗ, при этом порядок назначения схож с порядком, установленным для Уполномоченного по правам человека в субъекте, а именно: по инициативе Губернатора большинством от числа депутатов Законодательного Собрания, сроком на 5 лет. Особенностью областного закона является тот факт, что для потенциального кандидата установлены весьма жесткие требования: может быть назначен гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, имеющий высшее педагогическое или юридическое образование и опыт работы с детьми либо опыт правозащитной деятельности.

В Санкт-Петербурге на должность может быть назначено лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не совершившее порочащих его поступков, обладающее общественным авторитетом, знанием проблем детства и опытом защиты прав и законных интересов ребенка.

Основными задачами деятельности могут выступать:

- 1) обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка;

2) содействие восстановлению нарушенных прав и законных интересов ребенка;

3) содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовно-му и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданской ответственности;

4) участие в защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие;

5) внесение предложений по совершенствованию законодательства субъекта о правах и законных интересах ребенка;

6) правовое просвещение населения по вопросам прав и законных интересов ребенка;

7) участие в региональном и международном сотрудничестве в сфере защиты прав и законных интересов ребенка.

Выводы по теме. Уполномоченному по правам человека в РФ предоставлены правовые рычаги воздействия на те органы государственной власти, которые в своей деятельности прямо или опосредованно взаимодействуют с гражданами и могут допустить нарушение прав и свобод человека в своей деятельности, однако порой ряд авторов делает выводы о том, что роль и значение деятельности Уполномоченного по правам человека несколько нивелируется фактом отсутствия у него достаточных полномочий по оказанию руководящего воздействия на отдельные органы публичной власти и должностных лиц в части предоставления омбудсмену права по истребованию от соответствующих лиц оказания ему организационной, правовой и информационной, а также иной помощи в пределах их компетенции и по созданию совещательного и консультационного органа совета уполномоченных по правам человека.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите нормативную основу деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

2. Охарактеризуйте элементы правового статуса Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

3. Перечислите особенности функционирования Уполномоченных по правам человека в субъектах России.

4. Раскройте компетенцию Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации.

Дополнительная литература

1. *Киричек Е. В.* Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: общетеоретические и практические проблемы: монография / Е. В. Киричек. – Москва, 2014. – 189 с.

2. *Гриб В. В.* Общественные советы (палаты) как ключевой институт взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества / В. В. Гриб // Юрист. – 2010. – № 12. – С. 57–59.

3. *Зражевская Т. Д.* Вопросы организации общественного контроля с позиции регионального омбудсмена / Т. Д. Зражевская // Омбудсмен. – 2013. – № 1. – С. 40–41.

4. *Иванов А. В.* Особенности правового статуса общественной палаты субъекта Российской Федерации в институциональной среде гражданского общества (на опыте Центрального федерального округа) / А. В. Иванов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 16–19.

5. *Казак Б. Б.* Использование электронного мониторинга при контроле за осужденными без изоляции от общества / Б. Б. Казак, И. В. Борисенко // Российский следователь. – 2012. – № 9. – С. 32–33.

6. *Миронов О. О.* Участие уполномоченных по правам человека (омбудсменов) в совершенствовании законодательства / О. О. Миронов // Омбудсмен: государство и защита прав человека. – 2012. – № 1. – С. 31–37.

7. *Середа Е. В.* Проблемы становления института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации / Е. В. Середа // Омбудсмен: государство и защита прав человека. – 2012. – № 1. – С. 37–42.

8. *Тепляшин П. В.* Перспективы институционализации уполномоченного по правам осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в Российской Федерации / П. В. Тепляшин // Российская юстиция. – 2013. – № 1. – С. 65–66.

ТЕМА 12. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

- 1. Обеспечение и защита прав человека в международном гуманитарном праве.*
- 2. Универсальный международный механизм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.*
- 3. Региональные и международные механизмы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.*

1. Обеспечение и защита прав человека в международном гуманитарном праве

Современная концепция прав человека выдвигает на первое место его естественные права: право на жизнь, достойное существование, свободу личности, ее автономию. Со стороны государства это требует гарантий невмешательства в сферу личных прав, оказания помощи человеку и гражданину в их реализации, создания стабильного механизма защиты нарушенных прав.

Права и свободы человека являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием каждого государства.

Поэтому, провозглашая права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, конституция государства должна определять и фундаментальные, наиболее важные обязанности государства по их обеспечению. Прежде всего необходимо рассмотреть вопрос, связанный с терминологическим аспектом проблемы признания, соблюдения, реализации, обеспечения, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Международно-правовая формула «признание» означает, что государство не создает, не предоставляет и, тем более, не дарует их, а лишь признает в качестве естественных и неотъемлемых.

Формула «соблюдение» прав человека и гражданина содержит обязательство государства не вмешиваться в личную сферу человека как члена гражданского общества, с одной стороны, с другой – государство обязано, и любой человек вправе требовать выполнения этого обязательства, защищать жизнь, здоровье, достоинство, имущество каждого, ограждать человека не только от неправомερных действий, в том числе преступного характера, но и от нарушений прав человека на уровне законодательных, судебных и иных решений, действий органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц.

«Защита» прав и свобод человека и гражданина – важная функция правового государства и его органов. При этом каждый человек вправе защищать свои права всеми способами, не запрещенными законом. Каждый может

осуществлять эти права, а также защищать их в случае нарушения, ссылаясь непосредственно на нормы международного права и на конституцию своего государства. Этот общепризнанный принцип международного права, принцип уважения и защиты прав и свобод человека должны реализовывать в первую очередь органы правосудия и вся система правоохранительных органов¹.

В научной литературе сложилась точка зрения, что при внешней синонимичности понятий «охрана» и «защита» имеются существенные различия. Охрана охватывает меры, применяемые государственными органами и общественными организациями до нарушения прав и обязанностей личности, а защита – меры, применяемые после правонарушения, для восстановления нарушенного права, а также принудительный способ осуществления нарушенного права в целях его восстановления. Общее же для этих элементов в том, что они направлены на недопущение нарушения данного права индивида и представляют собой задачи и систему действий соответствующих государственных органов против потенциального и фактического правонарушителя.

Право имеет смысл и ценность для человека, общества, государства, если оно реализуется. Главное назначение норм права состоит в том, что они помогают определить содержание субъективного права и тем самым способствуют его реализации. Термин «реализация» трактуется как «осуществление или исполнение чего-либо»². Реализация права – это довольно сложный процесс, охватывающий определенный временной промежуток и участвующих в этом процессе субъектов, с одной стороны, это непосредственные носители субъективных прав и обязанностей, с другой – государство в лице различных правотворческих, правоисполнительных и правоприменительных органов. В реализации права, и это очевидно, заинтересован только тот, кто имеет субъективное право. Все иные стороны – обязанные – действуют в конечном счете в интересах управомоченного. Деятельность должностных лиц и государственных органов, а также юридические нормы, которые эту деятельность регулируют, в совокупности образуют сложный и многоаспектный механизм реализации права. Безусловно, решение вопроса о том, будет право реализовано или нет, зависит от его обладателя, лишь по его воле может быть введен в действие механизм реализации права.

Таким образом, реализация права как процесс воплощения права в жизнь включает в себя два аспекта: во-первых, юридические механизмы реализации права и, во-вторых, формы непосредственной реализации права, когда фактические жизненные отношения обретают юридическую форму.

Юридический механизм реализации основных прав и свобод представляет собой конкретизацию юридического порядка и способов осуществления, ви-

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. Ростов н/Д, 1996. С. 27–29.

² *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 2003. С. 671.

дов деятельности соответствующих субъектов, участвующих в этом процессе. Наличие правовых норм, закрепляющих возможность человека беспрепятственно пользоваться конституционными правами и свободами, вовсе не означает, что каждому автоматически гарантируется их реализация или охрана и защита, ибо от принятия закона до его исполнения – дистанция огромного размера¹. Требуется не только провозглашение в Основном законе права человека, но и его материализация – действительное получение им того блага, которое составляет содержание данного права.

В юридической литературе реализация прав и свобод граждан рассматривается как регламентированный правовыми нормами процесс, обеспечивающий каждому гражданину те материальные и духовные блага, которые лежат в основе принадлежащих ему субъективных прав, а также защиту этих прав от любых посягательств. Как конечный результат она означает достижение полного соответствия между требованиями норм совершить определенные поступки или воздержаться от их совершения и суммой фактически последовавших действий.

Понятие «обеспечение прав» используется в юридической литературе довольно часто. Лингвистическое толкование термина «обеспечить» имеет несколько значений: 1) снабдить чем-нибудь в нужном количестве; 2) предоставить достаточные материальные средства к жизни; 3) сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым; 4) оградить, охранить².

Н. В. Витрук предлагает под обеспечением конституционных прав и свобод признавать систему их гарантирования, иначе – систему общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях – и охрану³. К. Б. Толкачев и А. Г. Хабибулин под термином «обеспечение» понимают «деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей с целью создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод»⁴.

К. К. Гасанов, обобщив данные положения, сформулировал термин «обеспечение прав» следующим образом: «Обеспечение прав человека есть деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по созданию благоприятных условий (гарантий) для правомерной и неуклонной их реализации»⁵.

Классификация гарантий реализации прав и свобод человека может быть проведена по различным основаниям. По сфере действия различают международно-правовые и внутригосударственные гарантии.

¹ См.: *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 221.

² См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Указ. соч. С. 427.

³ См.: *Витрук Н. В.* Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 195–196.

⁴ *Толкачев К. Б., Хабибулин А. Г.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 41.

⁵ *Гасанов К. К.* Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004. С. 185–187.

Международно-правовые гарантии права на неприкосновенность частной жизни закрепляются во Всеобщей декларации прав человека¹, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических и социальных правах, Европейской конвенции по защите прав и основных свобод человека и других документах. Их осуществлением занимаются Организация Объединенных Наций, ее органы через различного рода программы и проекты, а также международные суды и другие органы.

По существу, Декларация явилась первым международным актом, который признал, что права человека принадлежат ему от рождения и без них он не может реализовать себя как личность. Какое бы ни было по своему устройству государство, оно обязано уважать человеческие права, признавать их и обеспечивать.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. устанавливает норму о недопустимости «произвольного или незаконного вмешательства» в сферу личных прав и свобод человека. «Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств»².

Всеобщая декларация прав человека и другие международные документы о правах человека носят универсальный характер. В них нет прав приоритетных и второстепенных. Государства обязаны обеспечить как минимум те права и свободы, которые предусмотрены международным правом, и внутреннее законодательство может расходиться с международными нормами лишь в направлении расширения прав и свобод. Права и свободы не дарованы государством, они принадлежат каждому, и если к тому же закреплены в конституции, то, следовательно, государство соглашается на их использование человеком.

Согласно ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». И далее: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты» (ст. 46).

Речь здесь идет именно о межгосударственных органах, т. к. в международные негосударственные (неправительственные) организации можно обращаться и без каких-либо дозволений.

Являясь в течение ряда лет участником Международного пакта о гражданских и политических правах, СССР 5 июля 1991 г. заявил о присоединении к Факультативному протоколу к Пакту. В результате у лица, считающего

¹ Далее – Декларация.

² Международные акты о правах человека: сб. документов. М., 2002. С. 59.

себя жертвой нарушения прав человека, появилась возможность направить жалобу в Комитет ООН по правам человека.

Подать жалобу могут конкретные лица, чьи права, закрепленные в Пакте, нарушены. Если жертва нарушения по каким-либо причинам сама не в состоянии обратиться в Комитет, это вправе сделать адвокат, другой официальный представитель или родственники. О приеме жалобы к рассмотрению Комитет сообщает соответствующему государству, которое в шестимесячный срок вправе представить Комитету письменные объяснения по существу вопроса, и после этого автор жалобы может сообщить доводы относительно объяснений государства. Процедура рассмотрения сообщений в Комитете по правам человека носит конфиденциальный характер. Однако его решения по жалобам публикуются в ежегодных докладах Комитета ООН и таким образом становятся широко доступными.

Свои соображения, как указывается в Факультативном протоколе, Комитет по правам человека сообщает соответствующему государству-участнику и лицу (п. 4 ст. 5 Протокола). Соображения Комитета не являются юридически обязательными. Они рассматриваются в качестве рекомендаций, адресованных государству. Однако на основании этих рекомендаций каждое государство в соответствии с п. 3 ст. 2 Пакта обязано обеспечить лицу, права и свободы которого нарушены, эффективное средство правовой защиты. За время своей деятельности Комитет ООН по правам человека рассмотрел сотни сообщений и вынес по ним свои рекомендации. Большинство этих рекомендаций были приняты государствами к исполнению. Рекомендации носят конкретный характер: Комитет требовал от государств освобождения из-под стражи конкретных лиц и выплаты им компенсации.

При рассмотрении механизма деятельности Комитета по правам человека следует отметить, что он состоит из 18 членов, которые избираются Генеральной Ассамблеей ООН из числа граждан стран, являющихся участниками Международного пакта о гражданских и политических правах. Члены Комитета избираются сроком на четыре года. Они выступают в личном качестве, т. е. не представляют государство, гражданами которого являются. В соответствии со ст. 28 Пакта государства-участники избирают членов Комитета из числа лиц, обладающих «высокими нравственными качествами и признанной компетенцией в области прав человека».

Комитет ООН по правам человека следует специальной процедуре, не являющейся публичным судебным рассмотрением дела. Комитет не рассматривает существо дела о гражданском споре или существо уголовного обвинения и сосредоточивается на вопросах, относящихся к его компетенции, в частности, было ли допущено государством-участником нарушение прав, гарантированных Международным пактом о гражданских и политических правах.

Государства-участники не вправе игнорировать позицию Комитета и должны выполнять его рекомендации. Однако в отличие от Европейского суда по правам человека Комитет ООН не определяет конкретную сумму

компенсации в связи с допущенным нарушением, а лишь обязывает государство таковую назначить и выплатить.

Общеизвестно, что для выполнения любой деятельности необходим набор специальных средств, совокупность которых в их взаимодействии представляет собой не что иное, как механизм осуществления этой деятельности. Указанный механизм, считает Ф. М. Рудинский, это универсальный механизм гарантий прав человека, как глобальная система средств защиты прав, которая состоит из международного, внутригосударственного и локального механизма¹.

2. Универсальный международный механизм обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина

Международный механизм обеспечения и защиты прав и свобод человека весьма многообразен. Он включает:

- механизм охраны – международно-правовые нормы, фиксирующие данное субъективное право человека; международный контроль за его соблюдением;

- механизм юридической помощи – содействие осуществлению международных договоров в области прав человека;

- механизм защиты – работа международных правозащитных организаций; деятельность международных судов; юридические процедуры.

Международно-правовая защита прав есть результат реализации на практике международным сообществом государств одного из основных принципов международного права – принципа всеобщего уважения прав человека и основных свобод для всех.

Наиболее важные функции механизма защиты прав человека и основных свобод в целом заключаются в следующем:

- информирование и мобилизация мирового сообщества на оказание помощи государствам в осуществлении прав человека: публикация докладов, заключений и других документов, обсуждение работы международных органов на Генеральной Ассамблее ООН, использование средств массовой информации, публикации международными органами бюллетеней и брошюр;

- непосредственная помощь государствам в осуществлении норм международно-правовой защиты прав человека: выработка рекомендаций, заключений, консультаций, программ, подготовка проектов законов;

- предоставление, если это необходимо, добрых услуг: примирение, посредничество, обмен информацией;

- постоянное просвещение в области прав человека: публикации и распространение международных документов о правах человека, их изучение и обсуждение в учебных заведениях.

¹ См.: Рудинский Ф. М. Механизм гарантий прав человека в современных условиях. Курск, 1997. С. 30–31.

Международный механизм защиты основных прав включает как условия их реализации (содействие осуществлению международных договоров в области прав человека, международный контроль за соблюдением прав человека), так и средства их защиты (международно-правовые нормы, деятельность универсальных, региональных межправительственных организаций и государств, юридические процедуры, международную ответственность, работу международных правозащитных организаций).

Координирующим центром данной деятельности является система, сложившаяся в результате функционирования Организации Объединенных Наций. В Уставе этой организации было установлено, что одной из ее задач является осуществление международного сотрудничества «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (ст. 1).

Всеобщее уважение и соблюдение прав человека и основных свобод для всех, как подчеркивается в ст. 55 Устава, является одной из основных предпосылок для «создания условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между народами, основанных на уважении принципа равноправия и самоопределения народов».

Таким образом, осуществление ООН международного сотрудничества для содействия всеобщему соблюдению прав человека есть одновременно и цель, и обязанность этой организации.

В ходе реализации цели и обязанностей ООН, которые определены в п. 3 ст. 1 и п. «с» ст. 55 в области уважения и соблюдения прав человека, сложился эффективный механизм международно-правовой защиты основных прав человека. В 1946 г. была создана **Комиссия ООН по правам человека**. Одной из ее обязанностей стала подготовка Хартии прав человека, определяющей права и свободы, декларированные Уставом ООН. Хартию должны были составить такие документы, как Декларация прав человека, Конвенция о правах человека и акт, содержащий механизм реализации конвенции¹.

Первая часть Хартии прав человека была реализована 10 декабря 1948 г., когда Генеральная Ассамблея приняла **Всеобщую декларацию прав человека**. В ней закреплены наиболее важные нормы, на основе которых было разработано свыше 50 конвенций, деклараций, правил и принципов ООН по основополагающим вопросам прав человека, в частности, о самоопределении народов, предупреждении дискриминации, геноцида, свободе информации, правах детей и молодежи и т. д. Всеобщая декларация прав человека, рассматриваемая «в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все государства», стала критерием для определения степени уважения и соблюдения международных норм, касающихся прав человека. Каждый год 10 декабря – День принятия Декларации – отмечается во всем мире как День прав человека.

¹ См.: Шестаков Л. Н. Введение: права человека: сборник документов. М., 1986. С. 5.

В ходе разработки второго и третьего документа было принято решение вместо второго принять два самостоятельных документа о правах человека. Это два пакта, принятые Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г., – **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** и **Международный пакт о гражданских и политических правах**, к которому относятся также первый и второй факультативные протоколы.

При принятии этих документов государства достигли согласия не только в отношении их нормативного содержания, но и в вопросах установления ограничения прав и свобод человека на внутригосударственном уровне. Но самое важное, определен механизм международно-правовой защиты нарушенных прав человека.

Пакт об экономических, социальных и культурных правах (ч. 4) предусматривает порядок предоставления докладов Генеральному секретарю ООН о принимаемых государствами мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в этом Пакте. Пакт о гражданских и политических правах (ч. 4) предусматривает образование Комитета по правам человека, в компетенцию которого входит изучение и рассмотрение докладов государств Генеральному секретарю ООН (ст. 40), получение и рассмотрение сообщений от государств-участников о невыполнении своих обязательств, принятых на себя в соответствии с Пактом (п. 1 ст. 41) другими государствами-участниками.

Факультативный протокол к Пакту о гражданских и политических правах для достижения целей Пакта предоставил возможность Комитету по правам человека, учрежденному на основании ч. 4 Пакта, принимать и рассматривать сообщения отдельных лиц, утверждающих, что они являются жертвами нарушений какого-либо из прав, изложенных в Пакте (преамбула).

В целях укрепления правозащитного механизма ООН в сентябре 2005 г. решено было создать Совет по правам человека, заменяющий Комиссию по правам человека и компетентный выносить рекомендации по ситуациям нарушения прав.

20 декабря 1993 г. 48 сессия Генеральной Ассамблеи ООН учредила пост **Верховного комиссара по поощрению и защите всех прав человека**. Он является должностным лицом Организации Объединенных Наций, ответственным за деятельность ООН в области прав человека, имеет ранг помощника Генерального Секретаря ООН и непосредственно подчиняется ему, Комиссии по правам человека и ЭКОСОС. Срок полномочий – 4 года, с возможным продлением еще на 4 года. Лицо, назначаемое на этот пост, должно обладать значимым авторитетом в области прав человека, общими знаниями и пониманием культурного уровня наций и народностей, что необходимо для объективного и эффективного выполнения обязанностей Верховного комиссара ООН по правам человека. Данное должностное лицо, находящееся под эгидой Генерального Секретаря ООН, несет основную ответственность за дея-

тельность ООН в области прав человека. Обязанности Верховного комиссара ООН по правам человека заключаются в следующем:

1) поощрять и защищать эффективное осуществление каждым человека без исключения гражданских, политических, культурных, экономических и социальных прав;

2) выполнять задачи, возложенные на него компетентными органами ООН, в области прав человека, предоставлять им рекомендации в целях обеспечения и защиты всех прав человека;

3) оказывать консультативные услуги и финансовую помощь через компетентные органы ООН по просьбе заинтересованных государств и региональных международных организаций в целях осуществления эффективных мер и программ в области прав человека;

4) координировать соответствующие научные и учебные программы, имеющие пропагандистский характер в области прав человека;

5) осуществлять укрепление и оптимизацию механизмов ООН в области прав человека, осуществлять общее руководство деятельностью Центра по правам человека, предоставлять ежегодный доклад о своей деятельности Совету ООН по правам человека, через ЭКОСОС – Генеральной Ассамблее ООН, и другие обязанности.

Отдельные Конвенции предусмотрели создание специальных органов по правам человека.

Комитет по правам человека образован в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. Комитет принимает и рассматривает сообщения от лиц, являющихся жертвами нарушения государством какого-либо из прав, изложенных в Пакте, при соблюдении следующих условий:

– государство, чей гражданин подал жалобу в Комитет по правам человека, является участником Пакта и Протокола 1;

– лицо, подавшее жалобу, исчерпало все имеющиеся внутренние средства правовой защиты (это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается);

– жалоба не должна быть анонимной;

– жалоба не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

Примером правоприменительной практики деятельности Комитета ООН по правам человека может являться случай, когда в соответствии с его процедурой и практикой автор жалобы может быть представлен адвокатом. В связи с этим Комитет не согласился с утверждением государства-участника о неприемлемости жалобы. Комитет признал, что г-н Д. Л. Гридин был лишен свободы с нарушением процессуальных норм и требований п. 1 ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах.

По поводу нарушений Международного пакта о гражданских и политических правах Комитет ООН по правам человека указал:

«8.1. ...Комитет считает, что с учетом обстоятельств данного дела автор был лишен свободы с нарушением процессуальных норм, установленных законом, и, следовательно, делает вывод о том, что представленные на его рассмотрение факты обнаруживают нарушение п. 1 ст. 9.

8.2. В том, что касается заявления автора о том, что ему было отказано в праве на справедливое судебное разбирательство в нарушение п. 1 ст. 14, в особенности в силу того, что суд не принял мер к нейтрализации враждебной обстановки и давления, оказываемого публикой, находившейся в зале суда, вследствие чего защитник оказался не в состоянии надлежащим образом вести допрос свидетелей обвинения и изложить доводы защиты, Комитет отмечает, что в ходе рассмотрения жалобы автора Верховный Суд РФ останавливался на этом вопросе, но не принял по нему никакого конкретного решения. Комитет считает, что ведение судебного процесса в том виде, в каком оно изложено выше, дает основания говорить о нарушении права автора на справедливое судебное разбирательство по смыслу п. 1 ст. 14.

8.3. Относительно нарушения презумпции невиновности, включая публичные заявления высокопоставленных руководителей правоохранительных органов, в которых автор упоминался как виновное лицо и которые получили широкое освещение в средствах массовой информации, Комитет считает, что власти не проявили сдержанности, которой требуют от них п. 2 ст. 14, и тем самым права автора были нарушены...

8.5. Государство-участник не опровергло утверждение автора о том, что он просил предоставить ему возможность встретиться с адвокатом вскоре после его задержания и что это требование было оставлено без последствий. Не опровергло государство-участник и утверждение автора о том, что его допрашивали в условиях отсутствия возможности консультироваться с адвокатом, после того как он неоднократно требовал предоставить ему такую возможность. Комитет считает, что отказ автору в праве пользоваться помощью адвоката, хотя он заявлял такое требование, и проведение допроса автора в этот период представляет собой нарушение прав автора по п. 3 (b) ст. 14. Кроме того, Комитет считает, что факт отсутствия у автора возможности консультироваться со своим адвокатом наедине – утверждение, которое не было опровергнуто государством-участником, – также является нарушением п. 3 (b) ст. 14 Пакта».

По выводу Комитета, «государство-участник обязано обеспечить г-ну Гридину эффективное средство правовой защиты, влекущее за собой компенсацию и его немедленное освобождение. Государство-участник обязано также принять меры для предупреждения подобных нарушений в будущем».

Средства правовой защиты должны не только иметь достаточную степень надежности в теории, но и на практике быть эффективными и доступными. Необходимо, чтобы внутригосударственные средства защиты обеспечивали восстановление нарушенных прав человека и гражданина.

В силу ч. 3 ст. 56 Конституции РФ права человека, закрепленные в ее ст. 15, 21, 23, 46 и 49, не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. Эти предписания должны создавать широкие возможности для защиты прав и свобод, нарушенных в результате судебных ошибок.

Незаконное судебное решение не может рассматриваться как справедливый акт и должно быть непременно исправлено. В постановлении от 25 октября 1996 г. № 10 Пленум Верховного Суда РФ подчеркнул, что в соответствии со ст. 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, нормы которого в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации и имеют верховенство над его внутренним законодательством, каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

В постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 Пленум Верховного Суда РФ напомнил о Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Согласно этому закону Российская Федерация, выступая за соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств... Под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо.

К общепризнанным принципам международного права, в частности, относится принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств.

Под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений.

Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью ее правовой системы (ст. 15 Конституции РФ, ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»).

Согласно п. 2 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах Россия, руководствуясь своими международными обязательствами, должна принимать меры, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.

Игнорирование выводов Комитета по правам человека демонстрирует открытое несоблюдение Россией ее международных обязательств как государства – члена ООН. В таком случае право обращения в Комитет по правам человека оказывается иллюзорным.

Став государством – участником Факультативного протокола, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушения Пакта и согласно ст. 2 Пакта обязуется обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, а также обеспечивать применение эффективного средства правовой защиты в случае установления Комитетом наличия нарушения.

На основании Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» развивается деятельность Уполномоченного в ООН, Совете Европы, ОБСЕ. При этом она не просто желательна, а абсолютно обязательна.

Комитет против пыток образован в рамках Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г. Комитет против пыток в случае получения достоверной информации о систематическом применении пыток на территории государства – участника Конвенции вправе:

- предложить государству-участнику сотрудничать в рассмотрении полученной информации;
- назначить своих членов для проведения конфиденциального расследования с возможным посещением территории этого государства с его согласия, после расследования предоставить доклад Комитету и государству-участнику с результатами расследования;
- ежегодно предоставлять краткий отчет о проведении расследований Генеральной Ассамблее ООН и государствам – участникам Конвенции.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин образован на основании Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации женщин в 1979 г. Рассматривает все вопросы дискриминации в отношении женщин, реагирует на поступающие жалобы, сотрудничает с государствами-участниками в разрешении этих жалоб, выносит в ежегодном докладе Генеральной Ассамблее ООН свои предложения и рекомендации общего характера на основе изучения докладов и информации, получаемой от государств-участников.

Комитет по правам ребенка образован в рамках Конвенции о правах ребенка 1989 г. Комитет вправе:

- запрашивать у государств – участников Конвенции информацию о выполнении ими требований Конвенции;
- собирать и анализировать информацию о положении детей в различных странах;

- на основе проведенного анализа выработать соответствующие рекомендации для предоставления их Генеральной Ассамблее ООН;
- сотрудничать в области защиты прав ребенка с различными правительственными и неправительственными правозащитными организациями.

3. Региональные и международные механизмы обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина

Наряду с системой универсальных международных механизмов содействия неотчуждаемости прав человека существуют и региональные механизмы.

К региональным нормативно-правовым актам обеспечения и защиты нарушенных прав и свобод человека относятся прежде всего Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в Риме в ноябре 1950 г., Американская декларация прав и обязанностей человека, принятая в Боготе в марте 1948 г., Американская конвенция прав человека, подписанная в ноябре 1969 г., Африканская хартия прав человека и народов, принятая совещанием глав государств и правительств стран – членов ОАЕ 28 июня 1981 г. в Найроби. На их основе, соответственно, функционируют Европейская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека, Межамериканская комиссия по правам человека, образованная Советом ОАГ.

К региональным организациям, занимающимся защитой прав человека, можно отнести Организацию Американских государств, Совет Европы, Европейский Союз, Организацию африканского единства, Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе и Организацию Исламской конференции, Комиссию по правам человека Содружества Независимых Государств.

Совет Европы был создан в 1949 г. как общеевропейская, региональная организация межправительственного и парламентского сотрудничества. Среди целей Совета Европы, заявленных в его Уставе, наиболее важными являются: правовое обеспечение прав человека, развитие дружественного международного партнерства, разработка совместных решений социальных проблем. Основной принцип Совета Европы, объединяющий в настоящее время 44 государства, – принцип уважения прав человека и верховенства права. В соответствии с этим принципом Совет Европы защищает гражданские, политические, социальные и экономические права на основании механизма, закрепленного в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Европейской социальной хартии 1961 г. Приоритетные направления деятельности Совета Европы – предупреждение нарушений прав человека на национальном уровне.

В результате вступления России в Совет Европы, подписания Европейской конвенции о защите прав и основных свобод и ее ратификации (1998 г.) граждане Российской Федерации получили право обращения с жалобами в

Европейский Суд в Страсбурге. В мировом масштабе это пока единственный пример значительной передачи полномочий по обеспечению прав человека государствами национальному политическому сообществу. К сожалению, в Северной и Южной Америке и Африке региональные механизмы рассмотрения сообщений отдельных граждан и принятия по ним необходимы мер работают не столь успешно, а в Азии и в арабском мире вообще нет региональных комиссий по правам человека.

Европейский Суд по правам человека в качестве контролирующего органа был создан в 1954 г., но с возникновением новой «Большой Европы» и в целях совершенствования судебного механизма Совета Европы в 1993 г. на Венской встрече на высшем уровне было принято решение создать новый Европейский Суд по правам человека. Реформа Суда завершилась 1 ноября 1998 г.

Европейский Суд по правам человека состоит из такого числа судей, которое равно числу членов Совета Европы. Среди судей не может быть более одного гражданина одного и того же государства.

Система правовой, в том числе судебной, защиты, предусмотренная Конвенцией, по своей природе является субсидиарной. Это значит, что защиту прав человека в качестве первой инстанции обеспечивают национальные органы, и прежде всего национальные суды¹.

Компетенция Суда распространяется на дела, касающиеся толкования и применения Европейской конвенции. 11 мая 1994 г. члены Совета Европы приняли Протокол № 11 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, который предоставил индивиду, неправительственным организациям и группам лиц возможность обращаться в Суд непосредственно. Согласно Протоколу Европейская комиссия по правам человека упразднена и единственным органом, обеспечивающим соблюдение обязательств по Конвенции, стал Суд.

Существуют определенные обстоятельства, при наличии которых жалоба может быть приемлемой:

- предметом жалобы должны быть события, ответственность за которые несет публичная власть одного из государств – членов Совета Европы;
- жалоба может быть принята к рассмотрению только в случае, если были исчерпаны все доступные средства внутригосударственной правовой защиты и не позднее шести месяцев после принятия окончательного судебного решения, вынесенного в процессе обычного обжалования;
- жалоба не может быть анонимной, однако если заявитель не желает разглашать своего имени, то должен указать это и предоставить информацию о причинах, объясняющих подобную просьбу.

Таким образом, к условиям приемлемости жалобы относятся критерии времени, лица, существа обращения, места, а также требование исчерпания

¹ См.: Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека. М., 2004. С. 367.

внутренних средств правовой защиты. Порог приемлемости жалоб достаточно высок – в среднем «не более 10 % зарегистрированных жалоб признаются приемлемыми и могут быть рассмотрены по существу».

С жалобой в Европейский Суд может обратиться любое физическое лицо, в том числе не достигшее совершеннолетия, а также подвергавшееся каким-либо ограничениям правоспособности со стороны национальных органов власти.

В связи с ратификацией Конвенции и в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении дел в Европейском Суде по правам человека Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г.¹ учреждена должность Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека.

Содружество независимых государств как региональная организация было создано 8 декабря 1991 г. В настоящее время Содружество объединяет 10 государств – ранее союзных республик СССР (не участвуют только государства Балтии – Литовская, Латвийская и Эстонская республики; Грузия, ранее бывшая членом СНГ, вышла из организации в августе 2008 г.; Украина с 2014 г., по решению РНБО, больше не является членом Содружества; с августа 2005 г. Туркменистан заявил о своем участии в СНГ в качестве ассоциированного члена; Монголия в настоящее время участвует в СНГ в качестве независимого наблюдателя). Статья 33 Устава СНГ предусмотрела создание Комиссии по правам человека как консультативного органа, призванного наблюдать за выполнением обязательств государств-членов в области прав человека. Данная Комиссия в контексте норм Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. компетентна рассматривать как письменные запросы государств по вопросам нарушения прав человека, так и индивидуальные и коллективные обращения лиц, исчерпавших все доступные внутригосударственные средства правовой защиты. На основе представленной информации Комиссия готовит заключение.

Выводы по теме. В последнее время идея о верховенстве международного права по отношению к национальному законодательству, вопросы его адаптации к национальному законодательству проникают в конституционное нормотворчество демократических правовых государств. Именно международные правовые нормы определяют основные права и свободы человека.

Вопросы для самоконтроля

1. Постройте систему международных конвенционных механизмов защиты прав человека.
2. Назовите основные универсальные международные организационные механизмы защиты прав человека.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. Ст. 1540.

3. Охарактеризуйте особенности региональных международных механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

4. Определите роль и значение деятельности Европейского Суда по правам человека. Какова юридическая сила решений, принимаемых Европейским Судом?

Дополнительная литература

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней / сост. Г. В. Игнатенко, Л. А. Лазутин. – Екатеринбург: УрГЮА, 2001.

2. Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации: справочник / под ред. О. О. Миронова. – Москва: Республика, 2009.

3. *Герасимова И. С.* Некоторые вопросы защиты конституционных прав и свобод граждан России в Европейском Суде по правам человека / И. С. Герасимова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4.

4. *Кочикян Н. С.* Гарантии реализации конституционного права человека на свободу совести и вероисповедания в Российской Федерации / Н. С. Кочикян // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7.

5. *Куриленко А. В.* Взаимодействие Президента России с органами государственной власти по гарантированию Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина / А. В. Куриленко // Юридический мир. – 2011. – № 6.

6. *Шакирова Р. И.* Об исполнении в России постановлений Европейского суда по правам человека по однотипным делам (делам-клонам) / Р. И. Шакирова // Московский журнал международного права. – 2011. – № 2.

ТЕМА 13. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

- 1. Понятие и признаки федеративного государства.*
- 2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации.*
- 3. Компетенция Российской Федерации.*

1. Понятие и признаки федеративного государства

Первым правовым актом, определившим новые принципы государственной политики по национальному вопросу и государственному устройству, стала принятая 15 ноября 1917 г. Декларация прав народов России. Она провозгласила равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Данные положения нашли дальнейшее развитие и конкретизацию в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой на III Всероссийском съезде Советов 25 января 1918 г., которая объявила об учреждении Советской России как федерации советских национальных республик. Был взят курс на то, что субъектами федерации могут быть только национальные образования, а остальные регионы рассматривались как компоненты унитарного государства. Значимость норм данной Декларации по национальному вопросу и государственному устройству была подтверждена ее включением в качестве раздела в Конституцию РСФСР 1918 г.

Принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г., безусловно, способствовало укреплению российской государственности. Современное состояние федеративных отношений в России характеризуется углублением и повышением статуса межрегиональных ассоциаций в стране; возвращением в российское политико-правовое пространство Республики Татарстан; начавшимся процессом «десуверенизации» (приведение Калмыкией своего Основного закона в соответствие с Конституцией РФ и др.): подписанием Договора об общественном согласии (апрель 1994 г.), договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий федеральных органов власти с органами государственной власти более чем 40 субъектов федерации, в том числе краями и областями; постепенным наведением конституционного порядка в Чеченской Республике.

Государственное устройство характеризует строение государства, его структуру (в национальном и территориальном аспектах). Федерация – одна из разновидностей государственного устройства, другой его вид – унитарное государство. В настоящее время насчитывается 25 федеративных государств, в которых проживает одна треть населения планеты.

Федерация представляет собой добровольное объединение двух или более государственных образований в одно союзное государство, в основе которого лежит государственно-правовой акт – федеральная Конституция, закрепляющая правовой статус субъектов федерации, определяющая их компетенцию, а также разделение полномочий между федерацией и ее субъектами.

Специфическими задачами федеративного государства являются:

- создание условий для участия населения в политических процессах на нескольких уровнях власти (на федеральном и региональном);
- всестороннее обеспечение свободного развития различных наций и народностей, проживающих на территории государства;
- реализация принципов плюрализма и демократизма;
- обеспечение основных прав и свобод граждан независимо от места их проживания.

В различных странах федеративное устройство неоднородно, его особенности определяются историческими условиями образования конкретной федерации, и прежде всего национальным составом населения страны, своеобразием культуры и быта народов, входящих в союзное государство. Современные федерации от унитарных государств отличаются гораздо более высоким уровнем социальной и национальной напряженности, связанным в немалой степени с несовершенством федеративной структуры и неразвитостью политико-правовых связей внутри федерации.

Можно выделить признаки федеративного государства как абсолютного, так и факультативного характера. К первым признакам, которые являются обязательными и едиными для всех федеративных государств, относятся:

- добровольность объединения государственных образований в единое государство;
- вхождение в состав территории федерации территорий субъектов федерации;
- симметричный конституционный статус субъектов федерации и их равноправие;
- разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами;
- наличие двухуровневой системы законодательства (собственно федерации и ее субъектов);
- существование самостоятельной системы органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации;
- наличие единого федерального гражданства.

К признакам факультативного характера, встречающимся на практике в ряде государств, относятся:

- наличие собственной конституции субъекта федерации;
- функционирование самостоятельной судебной системы в субъекте федерации;
- возможность установления гражданства субъекта федерации;
- асимметричный конституционный статус субъектов федерации.

Позитивной стороной подлинно федеративного государства является реальная возможность реализации народовластия на региональном уровне с учетом местных особенностей в рамках компетенции, установленной Основным законом.

2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Российская Федерация – это федеративное государство, созданное по воле ее многонационального народа. Ее конституционно-правовой статус определяется Конституцией Российской Федерации, Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративным договором от 31 марта 1992 г.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется прежде всего тем, что, как уже отмечалось, она является суверенным государством, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении органов власти субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация имеет свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя государства, характер взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом и государством, форму государственного устройства России и характер взаимоотношений федерации с ее субъектами, форму правления, характер взаимоотношений с другими суверенными государствами. Возможность самостоятельно решать все эти вопросы свидетельствует об учредительном характере федеральной государственной власти.

Вместе с тем она свидетельствует также и о том, что Российская Федерация носит конституционно-правовой характер и не может рассматриваться в качестве договорной модели федерации.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является ее территориальное единство. Российская Федерация имеет свою территорию, складывающуюся из территорий ее субъектов и включающую в себя сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, которые образуют материальное содержание государственного суверенитета. Территория Российской Федерации является пространственным пределом ее власти. На эту территорию распространяется суверенитет Российской Федерации.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Она устанавливает статус, режим и осуществляет защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа. Режим государственной границы устанавливается законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г.

Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является единое гражданство Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием собственности, единой денежной и кредитной системы.

Согласно закону Российской Федерации «О денежной системе Российской Федерации» от 25 сентября 1992 г. денежная система Российской Федерации включает в себя официальную денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения.

Официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль. Введение на территории Российской Федерации других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются.

Эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России.

А также к числу наиболее важных элементов конституционно-правового статуса РФ относится: существование Вооруженных Сил РФ, которые осуществляют защиту суверенитета и территориальной целостности страны; право на международные отношения с иностранными государствами; государственные символы РФ; также статус находит свое выражение в предметах ведения.

3. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов

Государственный суверенитет проявляется в деятельности органов государственной власти по реализации внутренних и внешних функций государства. Только через основные функции государственной власти суверенитет воплощается в жизнь, становится фактическим свойством власти. Для того чтобы выполнить данные функции, государство должно обладать определенной компетенцией.

Компетенция – это определяемый Конституцией или законом объем полномочий государственного органа или должностного лица, за рамки которого они не могут выходить в своей деятельности.

По отношению к государству – это круг прав и обязанностей в определенных сферах общественных отношений. Компетенция государства может быть реализована не только через органы государства, но и через референдум и другие институты прямой демократии.

Федеративное устройство предопределяет разграничение компетенций между федеральными органами власти и органами власти субъектов. Компетенция государственного органа, по устоявшемуся в юридической науке мнению, определяется через предметы ведения и полномочия. При этом предмет ведения государственного органа – это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено соответствующими нормативными

актами к компетенции данного органа. Тогда как полномочия органа государственной власти включают в себя права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов и осуществления иных государственно-властных действий в определенной сфере общественных отношений.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. компетенция государственных органов федерации и ее субъектов разграничивается:

- на исключительную компетенцию федеральных органов власти;
- совместную компетенцию органов государственной власти федерации и ее субъектов;
- исключительную компетенцию органов государственной власти субъектов федерации.

К исключительной компетенции федеральных органов власти относятся все вопросы, связанные с функционированием государства на международной арене, вопросы, требующие единого регулирования по всей стране (энергетическая, космическая системы, денежная система и др.), федеральная собственность и управление ею, установление федеральных налогов и сборов, федеральные органы власти, федеративное устройство и территория России. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не имеют права вторгаться в исключительную компетенцию федеральных органов.

Предметы совместного ведения в отличие от предметов, находящихся в исключительном ведении федерации, предполагают, что центр и субъекты действуют, реализуют свои полномочия с учетом воли и интересов друг друга, с использованием институтов, процедур, механизмов согласования своих действий, в том числе путем взаимного делегирования полномочий.

Исходя из смысла ст. 72 Конституции РФ, предметы совместного ведения можно условно подразделить на несколько групп.

1. Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов федерации Конституции России и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Вопросы регулирования экономики, социального и культурного развития:

- разграничение государственной собственности;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- охрана памятников истории и культуры;
- координация вопросов здравоохранения;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальная защита, включая социальное обеспечение.

3. Вопросы экологии и экологической безопасности:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности,

- особо охраняемые природные территории;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий.

4. Вопросы деятельности правоохранительных органов и функционирования правовой системы:

- кадры судебных и правоохранительных органов;

- адвокатура, нотариат;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

5. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Здесь действует правило о том, что если международный договор Российской Федерации затрагивает вопросы, отнесенные к ведению субъекта федерации, то требуется согласование с его органами власти. Субъекты федерации вправе представлять федеральным органам государственной власти рекомендации о заключении международных договоров, касающихся их интересов.

Уже сложилась определенная иерархия правовых источников, регулирующих совместную компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Здесь определяющим актом является федеральная Конституция. На ее основе принимаются федеральные законы, которым не могут противоречить законы субъектов федерации. Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. к числу нормативных актов данной сферы правового регулирования отнесены договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта федерации о разграничении предметов ведения и полномочий.

Проблемы определения прав федерации и ее субъектов в рамках их совместной компетенции, как показывает практика, являются одними из самых трудноразрешимых в федеративном строительстве. С одной стороны, здесь

не предполагается жесткая регламентация на уровне федерального законодательства, с другой стороны, конституционный принцип равноправия субъектов федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти диктует необходимость установления на уровне федерации единых принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации.

Данную задачу сейчас решает упомянутый ранее Федеральный закон от 24 июня 1999 г., который сформулировал в качестве руководящих начал регулирования данной сферы отношений следующие принципы.

- принцип конституционности, который означает, что федеральное законодательство и законодательство субъектов федерации, в том числе договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией РФ как предметы исключительного ведения Российской Федерации, так и предметы совместного ведения. При этом данные нормативные правовые акты не могут содержать положений, которые ведут к изменению конституционно-правового статуса субъекта федерации, ущемлению или утрате основных прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности России и единства системы государственной власти;

- принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов, который предполагает, что в случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям российской Конституции, федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения, должны действовать положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов;

- принцип равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, который закрепляет равенство прав всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений;

- принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации не должно ущемлять права и интересы других субъектов федерации;

- принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов федерации, который реализуется в процессе принятия федеральных законов, законов субъектов федерации, заключения договоров, соглашений.

Выводы по теме. Спецификой конституционного разграничения предметов ведения в Российской Федерации является применение в Конституции РФ децентрализованного подхода к определению предметов ведения собственно субъектов федерации. Содержание вопросов ведения самих субъектов

федерации основывается на принципе «все, что не запрещено, то разрешено», то есть все, что не относится к ведению Российской Федерации или к совместному ведению федерации и ее субъектов, является компетенцией этих субъектов. Такая позиция федеральной Конституции свидетельствует о прогрессивном, демократичном характере распределения объема полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов, разрешая последним обладать всей полнотой государственной власти в рамках своей компетенции.

Вопросы для самоконтроля

1. В чем суть принципа централизации и децентрализации в рамках федеративного государства?
2. Для чего потребовалось разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами?
3. Являются ли субъекты Российской Федерации субъектами конституционного права?

Дополнительная литература

1. *Филатов И. А.* Федеративное устройство Российской Федерации / И. А. Филатов // Научное Обозрение. – 2020. – № 4 (9). – С. 240–243.
2. *Гончаров В. В.* Конституционные основы федеративного устройства Российской Федерации / В. В. Гончаров // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 1 (193). – С. 131–138.
3. *Примова Э. Н.* О некоторых вопросах совершенствования федеративного устройства России / Э. Н. Примова // Вопросы политологии. – 2021. – Т. 11. – № 7 (71). – С. 2046–2053.

ТЕМА 14. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 1. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации.*
- 2. Изменение конституционно-правового статуса субъекта в Российской Федерации.*
- 3. Автономия в составе Российской Федерации.*
- 4. Края, области, города федерального значения в составе Российской Федерации.*
- 5. Республики в составе Российской Федерации.*

1. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации

Федеративные государства могут строиться на двух принципах: территориальном и национальном. В зависимости от того, какой принцип положен в основу федерации, и определяется правовой статус субъекта федерации.

Территориальный принцип построения федерации означает, что субъектами федерации являются определенные территории, независимо от национальной принадлежности населения, там проживающего.

Национальный принцип построения федерации предполагает наличие в рамках определенной территории титульной национальности (наряду с другими), которая дает название данной автономии.

Субъект федерации – это ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство. Субъекты Российской Федерации отвечают следующим параметрам:

- не обладают суверенитетом;
- не имеют права на отделение или сецессию;
- граждане любого субъекта федерации имеют равные основные права и обязанности на территории всей федерации;
- закон субъекта федерации не может противоречить федеральному закону;
- перед лицом федеральной власти субъекты федерации равны.

Российская Федерация – это федерация, сочетающая в себе субъекты, организованные как по национальному, так и по территориальному признаку. Сейчас в России 85 субъектов. В науке конституционного права существует точка зрения, что российские республики обладают ограниченным суверенитетом.

Центральным элементом федерализма является наличие реальных прав субъектов федерации, закрепленных в федеральной Конституции, в рамках которых они самостоятельны в определении своей собственной политической структуры.

Все субъекты Российской Федерации по объему их компетенций можно разделить на три группы:

1) республики в составе России, которые могут принимать свои конституции, устанавливать наряду с русским свой государственный язык и иметь свои государственные символы (герб, флаг, гимн);

2) края, области, города федерального значения, которые принимают свои уставы, учреждают свои органы власти и могут иметь в своем составе автономные округа и область;

3) автономные округа и автономная область: по их представлению может быть принят федеральный закон об автономной области, округе, находящемся как бы в двойном подчинении – и у России, и у области (края), в составе которой они находятся.

Важной характеристикой субъекта федерации является его наименование, юридический смысл которого заключается в том, что в Конституции России не может быть никакого другого субъекта с таким названием. Если возникнет вопрос о переименовании субъекта Российской Федерации, то новое название субъекта включается в текст ст. 65 Конституции РФ Указом Президента РФ на основании решения субъекта федерации, принятого им в установленном порядке (референдумом, решением законодательного или исполнительного органа).

Несмотря на статусные различия субъектов Российской Федерации они обладают рядом важных признаков, унифицирующих их как социальные, правовые и светские государственные образования, являющиеся неотъемлемой частью Российской Федерации. К таким признакам относятся:

- наличие собственной конституции или устава, определяющих их в качестве субъекта федерации;
- собственная территория;
- собственная система органов государственной власти;
- собственная правовая система, включающая в себя как нормативные акты органов государственной власти субъекта федерации, так и акты органов местного самоуправления;
- наличие собственной компетенции;
- наличие собственности субъекта федерации, налоговой базы и бюджета;
- представительство в федеральном парламенте;
- признание права на международные связи и внешнеэкономическую деятельность;
- право заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ;
- наличие собственной символики.

2. Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации

Конституция РФ предусматривает возможность изменения состава Российского государства. Это может происходить путем:

принятия в Российскую Федерацию субъекта (иностранного государства или его части);

образования в ее составе нового субъекта в результате:

- объединения существующих субъектов;
- вычленения из существующих субъектов новых самостоятельных образований;
- перехода из одного вида субъектов в другой;
- изменения конституционно-правового статуса субъекта.

Изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации и вхождение в ее состав нового субъекта оформляются путем принятия федерального конституционного закона, но не в общем порядке законодательного процесса, а в специальном порядке. Субъекты права законодательной инициативы вносят предложение о конституционной поправке в ст. 65 Конституции РФ, содержащую перечень наименований всех субъектов Российской Федерации. Для принятия данной поправки необходимо квалифицированное большинство обеих палат Федерального Собрания, но в отличие от других статей глав 3–8 Конституции не требуется одобрение законодательными органами двух третей субъектов Российской Федерации. Однако вопрос об изменении статуса субъекта не только юридический, но и политический, поэтому должен решаться чрезвычайно осмотрительно.

Изменение субъектного состава России происходит на основе ФКЗ от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» путем принятия и образования нового субъекта РФ. Законодатель эти процедуры разводит, регулируя в отдельных главах закона.

Если под образованием нового субъекта РФ законодатель определяет объединение граничащих между собой субъектов РФ, то под принятием в РФ нового субъекта понимается изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В случае принятия в состав России иностранного государства ему предоставляется по общему правилу статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление ему статуса края или области. При принятии в состав России части иностранного государства этой территории в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа. При этом возможности предоставления входящему иностранному государству или его части статуса города федерального значения законом не предусмотрено.

Таким образом, при процедуре принятия в состав России Республики Крым очевидны как минимум два противоречия ФКЗ от 17 декабря 2001 г. Во-первых, совмещена процедура принятия нового субъекта Республики Крым и образования в составе России двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Во-вторых, Севастополь получил статус города федерального значения, что в ст. 4 ФКЗ от 17 декабря 2001 г., определяющей условия принятия нового субъекта РФ, не предусмотрено. Практика пошла вразрез с предусмотренной законодательством процедурой принятия нового субъекта в состав РФ, совместив как процедуры принятия и образования нового субъекта РФ, так и расширив возможности обретения нового статуса – города федерального значения – частью иностранного государства, входящего (входящей) в состав РФ¹.

3. Республики в составе Российской Федерации

Федеративный договор 1992 г., исходя из сложившихся традиций и политической ситуации, выделил в особую привилегированную категорию национальные республики в составе России. Конституция России (ч. 2 ст. 5) продолжила юридическое оформление такого вида субъектов Российской Федерации, как республики в ее составе, определив их как государства. Важнейшим атрибутом государственности этих субъектов и их первой отличительной чертой является право иметь свою конституцию. Причем, утверждение Основного закона республики в составе России федеральными органами власти не требуется. Конституция республик имеет высшую юридическую силу по вопросам, отнесенным к ведению республик. Так же как федеральная Конституция, она принимается и изменяется парламентом или в ином установленном республикой особом порядке.

В республиканских конституциях закрепляются основы конституционного строя, основные права и свободы человека и гражданина, организация и деятельность республиканских органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливаются наряду с русским свой государственный язык и свои государственные символы (герб, флаг, гимн, столица). Государственная символика, наименование республики, официально зафиксированное в ст. 65 Конституции РФ, отражают национально-исторические традиции и дух нации, проживающей на данной территории. Второй отличительной чертой такого субъекта, как республики в составе Российской Федерации, является право устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ). И в тех республиках, в которых титульная нация составляет большинство населения (таковых 6 из 21), и в республиках, где титульная нация не составляет большинство (Татарстан, Калмыкия), и в многонациональных республиках (Дагестан) может быть закреплено двуязычие и много-

¹ См.: Безруков А. В. Современные конституционные преобразования Российского Федерализма: поиск оптимальных конструкций и перспективы // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2014. № 2. С. 159.

язычие. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик эти языки употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации – русским.

4. Края, области, города федерального значения

После 1992 г. Российская Федерация была преобразована таким образом, что бывшие административно-территориальные единицы – области и края смогли уравнивать свой статус со статусом бывших автономных образований в составе Российской Федерации.

Ранее край, область были наиболее крупными административно-территориальными единицами. В России наличие краев было связано главным образом с тем, что в отличие от областей они имели в своем составе автономные образования (за исключением Приморского края). В подавляющем большинстве краев и областей преобладает русское население. В настоящее время край, область – качественно иное образование, нежели административно-территориальная единица, какой она была ранее. Края, области и города федерального значения – полноправные субъекты Российской Федерации, представляющие две трети от общего их количества.

Края, области, города федерального значения принимают свои уставы, учреждают свои органы власти, имеют свою символику.

Уставу края (области) присущи все признаки Конституции. Данный нормативный акт занимает высшее место в иерархии нормативных актов этого субъекта. Устав принимается законодательным (представительным) органом края (области) и вступает в силу в порядке, установленном субъектом федерации. На современном этапе устав не нуждается в регистрации федеральными органами государственной власти.

Как и в других субъектах федерации, в краях и областях избираются законодательные органы, именуемые по-разному. Порядок избрания и численность устанавливаются уставами и их избирательными законами. Органы исполнительной власти данных субъектов федерации образуют единую систему с исполнительными органами федерации.

5. Автономия в составе Российской Федерации

Автономия – широкое внутреннее самоуправление региона государства, а также особые права в сфере местного самоуправления, культуры, предоставляемым национальным меньшинствам (этническим группам). Видами автономий являются:

- территориальная;
- национально-территориальная;
- национально-культурная.

Территориальная автономия означает определенную степень самостоятельности всех или большинства территориальных частей государства независимо от состава населения.

Национально-территориальное автономное образование создается с учетом этнических, бытовых и других особенностей компактно проживающих групп населения.

Национально-культурная автономия означает предоставление национальным меньшинствам, не составляющим значительных компактных групп в населении страны, а то и вовсе разрозненным, живущим вперемешку с другими этническими группами, прав и возможностей использовать свои культурные традиции, язык, религию и др.

Автономные округа и автономная область (Еврейская, ранее входившая в состав Хабаровского края) являются разновидностями территориальных или национально-территориальных автономий.

Одним из институтов самоопределения является национально-культурная автономия, позволяющая гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным этническим общностям, в частности, малочисленным национальным меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования. Право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение. Осуществление этого права не должно наносить ущерба интересам других этнических общностей.

Российское государство создает законодательную базу существования данной формы общественного объединения граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям.

Выводы по теме. Административно-территориальное деление Российской Федерации – важнейшая составляющая территориальной организации страны, на основе которой строится система органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также система общественных объединений. Существующее административно-территориальное устройство России обусловлено обширностью территории нашей страны, разнообразием экономических, географических, демографических, природных и национальных условий каждого субъекта федерации.

Административно-территориальное устройство России, имеющей федеративную форму государственного устройства, является государственно-правовым механизмом, обеспечивающим экономическую, политическую, идеологическую и организаторскую деятельность государства и его субъектов.

На данный момент в составе Российской Федерации 22 республики; 9 краев; 46 областей; 4 автономных округа; 3 города федерального значения; 1 автономная область.

Вопросы для самоконтроля

1. Равны ли между собой субъекты Российской Федерации?
2. Какие нарушения законодательства имели место при процедуре присоединения к Российской Федерации Республики Крым и г. Севастополя?

Дополнительная литература

1. *Раньжина И. В.* Основные проблемы федеративного устройства России / И. В. Раньжина, О. Н. Бондаренко // *Инновационная наука.* – 2017. – № 1-2. – С. 212–214.
2. *Плотников А. А.* Конституционные предпосылки возникновения асимметрии в федеративном устройстве России / А. А. Плотников // *Актуальные вопросы образования и науки.* – 2018. – № 1 (63). – С. 26–31.
3. *Шабанов М. Х.* Проблемы становления федеративного устройства России / М. Х. Шабанов // *Sciences of Europe.* – 2019. – № 35-3 (35). – С. 63–65.
4. *Головизнин В. О.* Особенности федеративного устройства Российской Федерации / В. О. Головизнин // *КиберЮрист.* – 2020. – № 1 (2). – С. 18–22.
5. *Журтова М. А.* Недостатки федеративной формы государственного устройства / М. А. Журтова // *Научные Известия.* – 2020. – № 19. – С. 54–57.

ТЕМА 15. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТОВ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМА

- 1. Выборы и референдум как главные формы непосредственной демократии: понятие, виды, сходства, различия.*
- 2. Избирательное право: понятие и содержание.*
- 3. Характеристика конституционно-правовых институтов выборов и референдума: принципы и система.*
- 4. Источники, регулирующие правоотношения конституционно-правовых институтов выборов и референдума на федеральном и региональном уровнях.*

1. Выборы и референдум как главные формы непосредственной демократии: понятие, виды, сходства, различия

Развитие современных государств немислимо без демократии, её основ, устоев, принципов и иных проявлений. Сформировавшись ещё в античном мире, демократия получила серьёзное подкрепление в эпоху буржуазных революций и прочно вошла в организацию политико-правовой жизни на современном этапе.

Воспринимаемая буквально как власть народа (греч. *demokratía*, *demos* – народ и *krátos* – власть), демократия является неотъемлемой составляющей теоретических разработок исследователей в области права, а также её практического воплощения в политико-правовую жизнь политиками, правоприменителями и обычными гражданами.

В науке конституционного права и правоприменительной практике демократию дифференцируют на непосредственную (прямую) и представительную.

Непосредственная (прямая) демократия – это форма организации политико-правовой жизни общества, при которой принятие управленческих решений осуществляется непосредственно народом или отдельными его группами.

Проявляется указанный вид в следующих формах:

- выборы (избираются депутаты парламента и должностные лица государственных органов);
- голосование (по вопросам референдума, вопросам местного значения, отзыву выборных должностных лиц);
- народная правотворческая инициатива;
- обращения граждан;
- сходы граждан;
- собрания;
- публичные слушания;
- опросы граждан.

Применяемыми чаще, чем остальные формы, являются выборы, легальное определение которых приведено законодателем в ст. 2 Федерального закона

от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». *Выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органов государственной власти, местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица*¹.

Виды выборов классифицируются по разным основаниям:

1. По уровню власти:

а) федеральные – выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ;

б) региональные – выборы высшего должностного лица субъекта РФ и депутатов законодательных органов власти субъектов РФ;

в) муниципальные – выборы главы муниципального образования и депутатов представительных органов местного самоуправления.

2. По сроку проведения:

а) очередные – выборы назначаются в установленный срок;

б) внеочередные (досрочные) – выборы назначаются в связи с досрочным прекращением полномочий избранного субъекта;

в) повторные – выборы проводятся в связи с признанием очередных, досрочных или дополнительных выборов несостоявшимися или недействительными;

г) дополнительные – выборы назначаются при досрочном прекращении полномочий депутата законодательного органа власти субъекта РФ или депутата представительного органа местного самоуправления. Выбытие депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, не влечет прекращения полномочий всего органа власти, что отличает данный вид от досрочных выборов;

3. По порядку избрания:

а) прямые – граждане голосуют за конкретных кандидатов (списки кандидатов) непосредственно;

б) косвенные – граждане голосуют за выборщиков, а те избирают депутатов государственного органа.

Ещё одной формой непосредственной демократии является *референдум, под которым понимается прямое волеизъявление граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, посредством голосования по наиболее важным вопросам государственного и местного значения.*

Виды референдумов подразделяются по следующим основаниям:

1. По территории проведения:

¹ См. ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

- а) референдум местный;
- б) референдум субъекта Российской Федерации
- в) референдум Российской Федерации;

2. По содержанию референдума:

- а) конституционный – проводится по проекту конституции или поправкам к ней;
- б) законодательный – по проектам законов;
- в) консультативный – по наиболее важным вопросам деятельности государства

3. По степени проведения референдума:

- а) обязательные – проводятся при императивном указании об этом в конституции или законе;
- б) факультативные – проводятся органами государственной власти по своему усмотрению.

4. По обязательности итогов голосования на референдуме:

- а) решающие – итоговое решение влечёт обязательные юридические последствия для органов государственной власти и населения;
- б) консультативные – итоговое решение не обладает обязательным характером для государственных органов, он проводится исключительно для выяснения мнения населения по определенному вопросу.

Как проявления непосредственной демократии выборы и референдум, имеют схожие черты, которые заключаются в том, что они являются волеизъявлением граждан и обладают отдельными идентичными элементами процесса организации и проведения.

В свою очередь, различия заявленных форм сводятся к следующим положениям:

- цель проведения;
- обязательность проведения (если выборы обязательны для проведения с определенной периодичностью, то референдум проводится в инициативном порядке);
- отдельные специфические критерии процесса организации и проведения.

2. Избирательное право: понятие и содержание

Согласно сформировавшемуся в юридической литературе подходу, избирательное право рассматривается в двух значениях – в объективном и субъективном.

В соответствии с первым, *избирательное право – институт конституционного права, представляющий систему правовых норм, регламентирующих порядок организации и проведения выборов.*

Второе значение непосредственно связано с конкретным гражданином и *заключается в наличии у него права избирать и права быть избранным.*

Право избирать или активное избирательное право, заключается в возможности субъекта, достигшего возраста 18 лет, голосовать на выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Право быть избранным или пассивное избирательное право в большей мере зависит от волеизъявления иных лиц, которые отдают свой голос в пользу кандидатуры конкретного субъекта. Реализация данного права возможна при достижении иного возрастного критерия, который зависит от властных органов, куда избирается кандидат, для занятия должности Президента РФ – 35 лет, для депутата Государственной Думы РФ и депутата представительного органа субъекта РФ, для выборного должностного лица муниципального образования – 21 год, депутатов муниципальных образований – 18 лет.

В целом, для реализации избирательного права, необходимо придерживаться ряда принципов, сформированных наукой и закрепленных законодательством. Они раскрывают содержание избирательного права и представляют стройную и выверенную систему реализации выборов и референдума, поскольку закрепляют руководящие начала организации и проведения избирательного процесса.

3. Характеристика конституционно-правовых институтов выборов и референдума: принципы и система

Согласно действующему законодательству, в частности ст. 3 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы и референдум проводятся на основании всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Содержание заявленных принципов заключается в следующем.

Всеобщее избирательное право состоит в возможности избирать и быть избранным ВСЕМ гражданам РФ, достигшим установленного законом возраста независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с этим законодатель закрепил и круг ограничений, которые препятствуют гражданам в реализации указанного права, проявляются он в следующем.

1. Признание судом гражданина недееспособным или содержание его в местах лишения свободы по приговору суда (граждане ограниченно дееспособные, находящиеся в изоляторах временного содержания и в следственных изоляторах имеют право избирать и быть избранными).

2. Привлечение гражданина к лишению свободы за отдельные категории и виды преступлений до истечения установленных сроков погашения и снятия

судимости, а также до истечения сроков после снятия или погашения судимости.

3. Привлечение к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 20.3 «Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами» и 20.29 «Производство и распространение экстремистских материалов», если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

4. Наличие гражданства иностранного государства, вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (указанные граждане вправе быть избранными только в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации).

5. Ограничения, связанные с местом жительства гражданина РФ на определенной территории Российской Федерации (касаются исключительно кандидата на должность Президента РФ, который должен постоянно проживать на территории РФ не менее 10 лет).

6. Ограничения, связанные с невозможностью одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд (согласно ч. 3 ст. 81 Конституции РФ одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд; аналогичное положение содержится в ч. 4 ст. 34 Устава муниципального образования «Город Екатеринбург» в отношении Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы).

7. Ограничения, связанные с решением суда о лишении гражданина права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока (гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока).

8. Ограничения, связанные с невозможностью депутатам, выборным должностным лицам, работающим на постоянной основе, заниматься предпринимательской деятельностью, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Равное избирательное право, согласно позиции законодателя, означает участие граждан РФ в выборах на равных основаниях. Данная формулировка подразумевает обладание равным количеством голосов у каждого избирателя, а также равными возможностями участия в выборах всех избирателей и кандидатов.

Прямое избирательное право значит, что граждане голосуют за кандидатов (списки кандидатов) непосредственно, то есть голосуют за конкретного кандидата при его выборах на конкретную должность или в орган власти.

Тайное голосование проявляется в том, что исключает возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Для этого на избирательных участках оборудованы специальные кабины, не допускающие вмешательства посторонних лиц в процесс голосования.

Свободный и добровольный характер участия граждан в выборах означает, что никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или отказу от участия в выборах.

Обязательность и периодичность выборов самым непосредственным образом связана со сроком, на который избираются органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов. Данный срок не может составлять менее двух и более пяти лет, в связи с чем выборы являются обязательными, периодическими и проводятся в периоды, обеспечивающие соблюдение указанных сроков.

Альтернативность и состязательность выборов обеспечивает избирателям реальную возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления. Если в установленный срок будет выдвинут только один кандидат (список кандидатов), то сроки для выдвижения кандидатов продляются. Вместе с тем повторное голосование (второй тур выборов) может проводиться по одной кандидатуре.

Гласность выборов выражается в открытости информационного обеспечения выборов, доведении информации до избирателей, а также опросах общественного мнения. Кроме того, гласность проявляется и в прозрачности деятельности комиссий при подготовке и проведении выборов, установлении итогов голосования и результатов выборов.

4. Источники, регулирующие правоотношения конституционно-правовых институтов выборов и референдума на федеральном и региональном уровнях

Согласно теоретическим разработкам, под источниками регулирования общественных отношений понимают внешние формы (способы) выражения правовых норм. При этом данные формы включают в себя не только нормативные акты, но и акты международного права, прецедентные решения, данные судебной практики и правовой доктрины, правовые обычаи, а в некоторых случаях и религиозные положения.

Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Феде-

рации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации¹.

Вместе с тем указанные в законе акты являются лишь составной частью правовой основы организации и проведения выборов и референдума, в связи с чем целесообразно говорить именно об источниках, регулирующих конституционно-правовые институты выборов и референдума, к которым можно отнести следующие.

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) международные договоры;
- 3) федеральные законы;
- 4) постановления Конституционного Суда Российской Федерации;
- 5) конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации;
- 6) уставы муниципальных образований.

Конституция РФ, обладая высшей юридической силой и прямым действием, занимает первое место в данной иерархии, даже несмотря на то, что не содержит специальных разделов об избирательном праве или об избирательной системе. Конституция РФ ограничивается лишь указанием на осуществление гражданами активного и пассивного избирательного права (ст. 32) и принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании применительно к выборам Президента РФ (ст. 81).

Международные договоры, например, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

В части 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека закреплено, что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования²».

Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей...»³.

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «Гарант».

² Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948) // СПС «Гарант».

³ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // СПС «Гарант».

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств закрепляет ряд важнейших принципов избирательного права¹.

К нормативным актам, которые составляют основу организации и проведения выборов и референдума на федеральном уровне относятся.

Федеральные конституционные законы.

1. Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».

2. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Федеральные законы.

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

3. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

5. Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

6. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

7. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы».

8. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

9. Федеральный закон от 12 мая 2009 г. № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

10. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

¹ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.) // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

11. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

12. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

13. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

14. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и иные.

Постановления Правительства РФ.

1. Постановление от 29 июня 2011 г. № 511 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и выборов Президента Российской Федерации».

2. Постановление от 2 июля 2003 г. № 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме».

Постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

1. Постановление СФ ФС РФ от 25 ноября 2011 г. № 442-СФ «О назначении выборов Президента Российской Федерации».

Постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

2. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 9 марта 2011 г. № 4931-5 ГД «О назначении членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Важное значение в иерархии источников конституционного права имеют *решения Конституционного Суда РФ и обзоры правоприменительной практики, осуществляемые Верховным Судом РФ.* Например:

– Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И.Болтушенко и Ю.А.Гурмана.

– Определение Конституционного Суда РФ № 223-О от 4 февраля 2014 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Буркова Антона Леонидовича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

– Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Посредством решений Конституционного Суда осуществляется:

- 1) выявление подлинного смысла и корректировка избирательного законодательства вследствие признания не соответствующими Конституции РФ норм федеральных и региональных законов, а также вынесения предписаний Конституционным Судом РФ о внесении изменений в законодательство¹;
- 2) подтверждение конституционности норм избирательных законов²;
- 3) развитие правового содержания конституционных принципов избирательного права и толкование понятий, встречающихся в избирательном законодательстве³.

На региональном и муниципальном уровнях (на примере Свердловской области) источниками, которые составляют основу организации и проведения выборов и референдума, являются:

1. Устав Свердловской области.
2. Закон Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области».
3. Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 г. № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области».
4. Закон Свердловской области от 19 декабря 2012 г. № 106-ОЗ «Об отзыве Губернатора Свердловской области».
5. Закон Свердловской области от 10 октября 2014 г. № 85-ОЗ «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».
6. Закон Свердловской области от 25 июня 2010 г. № 53-ОЗ «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Законодательном Собрании Свердловской области, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом».

Положения, содержащиеся в данных актах, находят конкретизацию в муниципальных источниках, к которым в городе Екатеринбурге можно отнести:

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2002 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда» // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестн. Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860. В данном постановлении был сформулирован принцип неизменности выборов в ходе начавшейся избирательной кампании.

1. Решение Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1 «О принятии Устава муниципального образования «город Екатеринбург»».
2. Решение Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2012 г. № 46/65 «Об утверждении Схемы одномандатных избирательных округов муниципального образования «город Екатеринбург» для проведения выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы».
3. Регламент Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург».
4. <http://izkom.ekburg.ru/documents/4 УИК .docx> Решения судов.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите главные формы непосредственной демократии современных государств.
2. Предполагает ли народовластие деятельность профессионального государственного аппарата?
3. Как соотносятся понятия «выборы» и «референдум»?
4. Назовите основные различия «выборов» и «референдума».

Дополнительная литература

1. Крылов Б. С. Институт референдума в России и за рубежом / Б. С. Крылов // Российский юридический журнал. – 2009. – № 4.
2. *Курячая М. М.* Право на референдум в системе публично-политических прав граждан РФ / М. М. Курячая. – Москва, 2007.
3. *Лебедев В. А.* Суверенная демократия: идеология, политика, право (теоретические аспекты): монография / В. А. Лебедев, В. В. Киреев. – Челябинск, 2008.
4. *Нудненко Л. А.* К вопросу о правовом регулировании народовластия в России / Л. А. Нудненко // Государство и право. – 2012. – № 7.

Перечень информационно-библиотечного обеспечения, необходимого для обучения по дисциплине

Международные соглашения, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России

1. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>
2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
4. Конституция Российской Федерации (принята всенарод. голосованием 12 декабря 1993 г.). – URL: <http://www.consultant.ru/>
5. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. – URL: <http://www.consultant.ru/>
6. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
7. О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
8. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
9. О государственном гербе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
10. О Государственном гимне Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
11. О государственном флаге Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
12. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
13. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
14. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>
15. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

16. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

17. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>

18. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>

19. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

20. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

21. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>

23. О беженцах: Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>

24. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

25. О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

26. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

27. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

28. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

29. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

30. О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

31. О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

32. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

33. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.

34. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.consultant.ru/>
35. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/>.
36. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 439-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
37. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
38. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
39. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>
40. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
41. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
42. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
43. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL:<http://www.consultant.ru/>
44. Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
45. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
46. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
47. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
48. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>
49. О вынужденных переселенцах: закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>
50. О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>
51. О статусе судей в Российской Федерации: закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1. – URL: <http://www.consultant.ru/>

52. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов: указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167. – URL: <http://www.consultant.ru/>

53. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http://www.consultant.ru/>

Основные учебные издания

1. Конституционное право России: курс лекций / А. Т. Карасев [и др.]. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – Ч. 1. – 164 с.

2. Конституционное право России: курс лекций / А. Т. Карасев [и др.]. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – Ч. 2. – 164 с.

3. Конституционное право России: учеб. для студентов вузов, обуч. по напр. «Юриспруденция» / В. О. Лучин, Б. С. Эбзеев, Е. Н. Хазов [и др.]; под ред. В. О. Лучина [и др.]. – 10-е изд. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2019. – 687 с. // Цифровой образовательный ресурс IPR SMART. – URL: <http://www.iprbookshop.ru/101912.html>

Дополнительные учебные издания

1. Конституционное право России: учеб. пособие / А. Т. Карасев [и др.]; ред. А. Т. Карасев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2013. – 372 с.

2. *Козлова Е. И.* Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2016. – 592 с.

3. *Мещеряков А. Н.* Конституционная система органов государственной власти в Российской Федерации: учеб. пособие / А. Н. Мещеряков. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. – 120 с.

4. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учеб. пособие / Т. В. Горева, А. Р. Лаврентьев, Р. В. Павленков, Н. А. Трусов. – Москва: ДГСК МВД России, 2019. – 440 с.

5. Конституционное право России: хрестоматия / сост. А. В. Гусев [и др.]; ред. А. В. Гусев. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2021. – 126 с.

Содержание

Введение	3
Тема 1. Понятие, предмет, система конституционного права	5
Тема 2. Источники конституционного права	13
Тема 3. Основы теории конституционализма	23
Тема 4. Конституция Российской Федерации и ее развитие	32
Тема 5. Основы конституционного строя России	46
Тема 6. Конституционные основы гражданского общества в России	54
Тема 7. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности	68
Тема 8. Институт гражданства в Российской Федерации	76
Тема 9. Конституционно-правовые основы положения иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев и вынужденных переселенцев	93
Тема 10. Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина	114
Тема 11. Институт Уполномоченного по правам человека в России	124
Тема 12. Международная защита прав и свобод человека и гражданина .	139
Тема 13. Конституционные основы федеративного устройства российского государства	155
Тема 14. Конституционные основы правового статуса субъектов Российской Федерации	163
Тема 15. Теоретические и правовые основы институтов выборов и референдума	170
Перечень информационно-библиотечного обеспечения, необходимого для обучения по дисциплине	181

Конституционное право России

Курс лекций

Часть I

Редактура и компьютерная верстка *И. Б. Бебих*

Подписано в печать 30.09.2022. Формат 60x84 1/16

Печать трафаретная. Бумага офисная

Усл. печ. л. 10,0. Уч.-изд. л. 11,6

Тираж 184 экз. Заказ № 35

Типография научно-исследовательского
и редакционно-издательского отдела
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66