

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОСТОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МИНИСТЕРСТВА  
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(ФГКОУ ВО РЮИ МВД России)

**Ю. В. Капранова, А. Н. Осяк, Н. М. Сизова**

# **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ**

**Учебное пособие**

Ростов-на-Дону

2022

**УДК 342.4 (470)**

**ББК 67.400**

**К 205**

***Рецензенты:***

***И. В. Яблонский***, кандидат исторических наук, доцент  
(Краснодарский университет МВД России);

***А. А. Ерыгин***, кандидат политических наук, доцент  
(Белгородский юридический институт МВД России им. И.Д. Путилина);

***Т. А. Шевченко***

(Управление организации охраны общественного порядка и взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления Главного управления МВД России по Ростовской области).

**Капранова, Юлия Витальевна.**

К 205

**Конституционное право России** : учебное пособие / Ю. В. Капранова, А. Н. Осяк, Н. М. Сизова. – Ростов-на-Дону : ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2022. – 240 с.

Учебное пособие раскрывает систему конституционных знаний о теоретических, правовых и организационных основах взаимоотношений личности и государства, территориальных основах построения государства, формировании, основах деятельности и функционировании органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с поправками, вносимыми в Конституцию Российской Федерации, законодательными актами, принятыми в ее развитие.

Предназначено для курсантов, слушателей и преподавателей образовательных организаций МВД России.

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.

УДК 342.4 (470)

ББК 67.400

© ФГКОУ ВО РЮИ МВД России, 2022.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	6
<b>Глава 1. СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ</b> .....	8
§ 1.1. Понятие, предмет и система конституционного права России .....	8
§ 1.2. Источники конституционного права России .....	14
<b>Глава 2. РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ</b> .....	24
§ 2.1. Основы теории конституционализма .....	24
§ 2.2. Конституция Российской Федерации 1993 года и ее развитие .....	31
<b>Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	42
§ 3.1. Основы конституционного строя России .....	42
§ 3.2. Конституционные основы гражданского общества в Российской Федерации .....	52
<b>Глава 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	56
§ 4.1. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности в Российской Федерации .....	56
§ 4.2. Институт гражданства в Российской Федерации .....	67
§ 4.3. Основы правовых статусов иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством в Российской Федерации .....	75
§ 4.4. Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации .....	82

§ 4.5. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации .....	88
§ 4.6. Международная защита прав и свобод человека и гражданина.....	95
<b>Глава 5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>99</b>
§ 5.1. Конституционные основы федеративного устройства в Российской Федерации .....	99
§ 5.2. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации .....	106
<b>Глава 6. ВЫБОРЫ И РЕФЕРЕНДУМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>114</b>
§ 6.1. Теоретические и правовые основы выборов и референдума в Российской Федерации .....	114
§ 6.2. Избирательная система и системы подсчета результатов голосования в Российской Федерации .....	121
§ 6.3. Участники правоотношений институтов выборов и референдума в Российской Федерации .....	130
§ 6.4. Избирательный процесс, процесс организации и проведения референдума в Российской Федерации.....	136
<b>Глава 7. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....</b>	<b>143</b>
§ 7.1. Система органов государственной власти в Российской Федерации .....	143
§ 7.2. Президент Российской Федерации.....	
§ 7.3. Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации .....	159
§ 7.4. Законодательный процесс Российской Федерации .....	170

§ 7.5. Сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации.....	177
§ 7.6. Правительство Российской Федерации и другие органы исполнительной власти в Российской Федерации.....	184
§ 7.7. Судебная власть и прокуратура в Российской Федерации.....	193
§ 7.8. Конституционный Суд Российской Федерации, конституционное судопроизводство .....	198
§ 7.9. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации .....	203
§ 7.10. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации .....	209
§ 7.11. Правоохранительные органы в системе безопасности России: конституционно-правовой аспект .....	214
Заключение.....	226
Литература .....	227

## ВВЕДЕНИЕ

Конституционное право России является одной из базовых основополагающих дисциплин, преподаваемых в образовательных организациях МВД России. Изучение конституционных основ общественного строя России, статуса личности в России, публичной власти является фундаментальным, одним из главных элементов обучения юриста. Закладываемая конституционным правом правовая культура, правосознание и правовое мышление очень важны для квалифицированных специалистов, взаимосвязаны с формированием общекультурных компетенций и профессиональных знаний, уровень которых чем выше, тем больше влияет на рост практических навыков и умений, самореализацию в обществе.

Многочисленное количество конституционных источников во главе с Конституцией РФ, обширная предметная область конституционно-правового регулирования достаточно сложны для усвоения обучающимися. Учитывая данные обстоятельства в учебном пособии теоретические и практические аспекты конституционного права как ведущей отрасли излагаются системно, кратко и доходчиво. Учебное пособие направлено на формирование базового юридического мышления, ставит перед собой цель воспитания обучающихся в духе уважения к Конституции РФ, защиты основ конституционного строя России, прав и свобод человека и гражданина, общества и государства, а также формирования и развития активной гражданской позиции, патриотизма, ответственности за судьбу своей страны.

Полиция при выполнении задач, возложенных на нее законодательством, осуществляет свою деятельность в режиме законности в полном соответствии с требованиями Конституции РФ, положениями иных нормативных правовых актов, активно взаимодействует с гражданами, гражданским обществом, органами публичной власти. В связи с этим в учебном пособии последовательно излагаются основы теории конституционализма, политические, экономические, социальные, духовно-культурные основы общества, институты правового статуса личности, механизмы его защиты, институты избирательного права, институты публичной власти, основы российского федерализма и многое другое.

Учебное пособие окажет помощь обучающимся в формировании представлений о конституционном устройстве государства и общества, о системе публичной власти, системе органов государственной власти, принципах их формирования, организации и деятельности, об иерархии нормативных правовых актов в Российской Федерации, об органах, их издающих, функциональном предназначении, месте и роли МВД России в системе публичной власти, разделении властей, в системе правоохранительных органов и обеспечения национальной безопасности.

# Глава I. СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ

## § 1.1. Понятие, предмет и система конституционного права

Термин «конституционное право» произошел от названия основного источника права – конституции. Конституция (Основной закон) – это политико-правовой документ, нормативный правовой акт, отражающий особенности общественного и государственного устройства на конкретном историческом этапе развития страны. В Основном законе содержатся глубинные характеристики общества и государства, взаимоотношений личности с государством, важнейшие защищаемые и охраняемые ценности, иерархия нормативных правовых актов.

В содержании понятия «конституционное право» следует различать три аспекта, тесно взаимосвязанных между собой: отрасль права, наука и учебная дисциплина. Конституционное право России выступает одной из многочисленных отраслей российского права, занимает ведущее место среди них, является фундаментальной и системообразующей отраслью права. Конституционное право представляет само по себе аксиологическую, ценностную значимость, поскольку в концентрированном виде содержит нормативные идеалы высочайшего абстрактного уровня: общие принципы, нормы-принципы, презумпции, статусные характеристики, применяемые во всех отраслях права. Конституционное право является ядром российского законодательства в силу содержащегося в конституции высшего формально-юридического императива о ее высшей юридической силе (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ).

Конституционное право России как отрасль представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, регламентирующих фундаментальные правовые характеристики общества и государства, основы взаимоотношений между личностью и государством, устанавливающих конституционную ответственность за их нарушение.

Конституционные нормы содержатся в Конституции России, а также в иных источниках конституционного права. Конституционное право России выполняет функции мировоззренческие, ценностно-ориентационные, нормативно-регуляторные, воспитательно-образовательные.

Содержание конституционного права как науки охватывает круг вопросов, связанных со становлением, развитием различных конституционно-правовых идей, теорий о формах государства, государственного устройства, статуса личности и др., объединяемых предметом данной отрасли права. Конституционное право как отрасль и наука теснейшим образом связаны между собой посредством такого инструментария как законодательство. Идеи, взгляды, представления о конституционном праве, разрабатываемые учеными-конституционалистами посредством законодательства оформляются в нормы конституционного права, образуют единую концептуальную модель, основанную на ценностях верховенства права, равенства, справедливости, приоритета прав и свобод, плюрализма, равноправия в их различных аспектах, идеях суверенитета, демократии, конституционного государства.

Конституционное право в качестве учебной дисциплины представляет собой совокупность тем, расположенных в определенной логической последовательности. В рамках учебной дисциплины изучаются как теоретические, исторические аспекты становления и развития конституционных институтов, так и действующие институты российского конституционного права как отрасли.

Как отрасль конституционное право имеет свой предмет регулирования, методы правового регулирования, отличные от других отраслей права.

Специфика предмета конституционно-правового регулирования обусловлена его всеобъемлющим характером, широтой охвата общественных отношений, складывающихся в основных сферах человеческой жизнедеятельности, иными словами, публичным характером. В других отраслях права предмет регулирования существенно сужен и представляет конкретную сферу жизнедеятельности, а не всю их совокупность, как это имеет место в конституционном праве. Вместе с тем и среди них различают отрасли частного и публичного характера. Например, административное право регулирует управленческие правоотношения (публичная отрасль), финансовое право регулирует расходование публичных финансов (публичная отрасль), трудовое право – трудовые отношения (частная отрасль), гражданское право – имущественные отношения (частная отрасль) и др. Наиболее тесно связаны с конституционным правом административное

право и финансовое право, они имеют много смежных нормативных правовых источников.

Кроме того, конституционным правом урегулированы не все имеющиеся в действительности аспекты политической, экономической, духовной и социальной жизни, а лишь их основы, то есть базовые, сущностные характеристики соответствующего вида отношений. Отношения, являющиеся предметом конституционно-правового регулирования, легко определить, обратив внимание на структуру Конституции как основного закона. Наименования всех глав Основного закона (кроме девятой главы первого раздела) воплощают в себе предметную область конституционно-правового регулирования, за исключением общественных отношений, складывающихся в области избирательных правоотношений, регламентация которых осуществляется фрагментарно в различных главах и в отдельную главу в тексте Конституции РФ не выделяется.

К предмету регулирования конституционного права как отрасли следует относить общественные отношения, в которых воплощены основы конституционного строя государства, рассматриваемые как основополагающие начала, ценностные идеи, принципы построения политических, экономических, социальных и духовно-культурных отношений, а также отношения взаимоувязанные с основами правового статуса личности, избирательного права, государственно-территориального устройства государства, системы публичной власти, осуществляемой на территории государства.

В предмет конституционного права, таким образом, входят не только общественные отношения, связанные с процессом организации и функционирования публичной власти, хотя большая часть, конечно же, представлена властеотношениями, подтверждением тому выступают положения Конституции РФ, в которой закрепляются политические основы конституционного строя, институты государственной власти (гл. 1, 4–7), а также местное самоуправление (гл. 8). В область предметного регулирования конституционного права подпадают также базовые основы экономических, социальных, духовно-культурных отношений, выступающих материальной и ценностной основой общественных политических отношений.

Основными способами воздействия конституционно-правовых норм на общественные отношения с целью их охраны, развития и упорядочения выступают императивные и диспозитивные методы. Императивный метод конституционного регулирования или метод властных предписаний (в различных формах: запреты, обязанности, предписания) характерен для регулирования субординационных отношений в системе государственной власти, исключающий свободу выбора поведения. Диспозитивный метод, напротив, основан на дозволении и свободе выбора поведения субъекта конституционных правоотношений. В целом, учитывая публичный характер конституционного права, в данной отрасли чаще используется императивный метод, диспозитивный – реже.

Отрасль конституционного права имеет определенную систему, которая во многом определяется структурой Конституции РФ и состоит из правовых институтов. К институтам конституционного права следует относить совокупность норм, регулирующих однородные общественные отношения, входящие в предмет отрасли. Институты делятся в свою очередь на подинституты. Так, например, институт конституционно-правового статуса личности делится на институт гражданства, институт ограничений прав и свобод, институт правового положения иностранных граждан и т. д.

Конституционно-правовые нормы – это правила поведения, содержащиеся в Конституции РФ, иных нормативных правовых актах конституционного значения, регулирующее воздействие которых обращено на общественные отношения, которые входят в предмет конституционного права. Конституционно-правовые нормы отличаются их от иных норм отраслей права по следующим параметрам: по содержанию, по источникам, по характеру регулятивного воздействия, по субъектному составу, а также особым механизмом реализации, структурой.

Конституционно-правовые нормы по содержанию очень разнообразны, могут быть классифицированы по различным основаниям: по роли, выполняемой в механизме правового регулирования (материальные, процессуальные), по предмету регулирования (регулирующие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федерализм и т. д.), по юридической силе (законы и подзаконные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты), по территории действия

(федеральные, действующие на территории субъекта Российской Федерации, муниципальные), по характеру предписаний (управомочивающие, обязывающие, запрещающие) и др. Структура нормы конституционного права предусматривает трехзвенную цепочку: гипотеза, диспозиция, санкция, хотя чаще первое и последнее звено опускаются.

В результате реализации конституционно-правовых норм возникают конституционно-правовые отношения. Конституционно-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами конституционного права. Суть конституционно-правовых отношений состоит в наличии у участников, вступающих в данные отношения, взаимных прав и обязанностей, либо у одних – прав, у других – корреспондирующих им обязанностей. Специфичен субъектный состав конституционно-правовых отношений, он отличен от других отраслей права: народ, беженец, субъект РФ, глава государства, сенатор РФ, депутат Государственной Думы РФ, Счетная Палата РФ, Центральный банк РФ, бипатриды, апатриды, избиратели, средства массовой информации, кандидат на выборную должность, наблюдатель на выборах и др., в том числе человек, гражданин, иностранный гражданин.

Конституционно-правовые отношения складываются исключительно по поводу предмета конституционно-правового регулирования. Они достаточно разнообразны: конкретные правоотношения, устанавливающие права и обязанности; правоотношения общего характера (реализация норм-принципов, норм-целей, норм-деклараций); правовые состояния (гражданство, беженец, субъект РФ и др.) Также их можно классифицировать на постоянные и временные, материальные и процессуальные, правоустанавливающие, правоохранительные, правовосстановительные и др. Для возникновения конституционно-правовых отношений необходимо наличие юридических фактов. К юридическим фактам следует относить предусмотренные в гипотезах конституционных норм события или действия, с которыми связывается возникновение, изменение или прекращение конституционно-правовых отношений.

Важным аспектом содержания конституционного права как отрасли выступает вопрос о конституционной ответственности. Конституционная ответственность представляет особую разновидность юридической ответ-

ственности, имеет особую юридическую природу, обусловленную особенностями строения конституционного права и преобладающего количества дефинитивных норм, норм-принципов над нормами-предписаниями и представительско-обязывающими нормами. Следует отметить, что за большинство нарушений норм конституционного права предусмотрена административная или уголовная ответственность. Представительно-обязывающие конституционные нормы содержат санкции с бланкетными отсылками к иным отраслям права: административному и уголовному. Вместе с тем в нормах-предписаниях предусматриваются конституционные санкции, определяя в качестве субъекта (ответчика) граждан, однако чаще носителя государственно-властных полномочий – должностное лицо, орган публичной власти. Особенностью конституционной ответственности выступает ее близость с составами других отраслей права, особые процедуры, а так же в ряде случаев, необязательность вины, наступление ответственности за действия (бездействие), которые могут быть оценены как неконституционные формы поведения: слабость руководства, неэффективная деятельность, ошибочный политический курс (например, отставка Правительства РФ, роспуск Государственной Думы РФ). Выполнение конституционных обязанностей и соблюдение конституционных прав должны быть защищены специфическими санкциями. Это ограничения политического характера: уход в отставку, снятие неприкосновенности, роспуск выборного органа, лишение мандата, отстранение от должности, роспуск избирательной комиссии, объявление правового акта неконституционным, принятого решения на выборах – недействительным. Таким образом конституционные санкции не затрагивают личную, физическую свободу личности, они преимущественно преследуют политические цели, задачу восстановления конституционного правопорядка, освобождая субъектов конституционных правоотношений от их специальных конституционно-правовых статусов (например, отмена решения о приеме в гражданство, роспуск Государственной Думы, отрешение от должности).

## § 1.2. Источники конституционного права России

Источник конституционного права – это внешняя форма выражения конституционного права. Под источниками конституционного права России следует понимать нормативные правовые акты, в которых мы можем найти нормы конституционного права.

Традиционно к источникам конституционного права также относятся и иные юридические формы, способы выражения и закрепления правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. Ими в зарубежных странах, наряду с нормативными правовыми актами, могут выступать в связи с отнесением к англосаксонской правовой семье конституционный обычай, доктринальный источник, судебный прецедент (например, в США, Великобритании). Либо в связи с особенностями государственного устройства ими могут выступать религиозные источники (например, в Исламской Республике Иран), решения партии (в Китае) и др. Россия относится к романо-германской правовой семье, в связи с этим основным источником права признается нормативный правовой акт.

Характерной особенностью источников конституционного права является их взаимосвязь, взаимозависимость и подчинение нижестоящих вышестоящим. Место каждого источника в иерархии определяет его юридическая сила, которая устанавливается, как правило, конституцией той или иной страны. Одним из определяющих значений для конфигурации системы источников является территориальное устройство страны. Как правило, в федеративных государствах различают федеральный и региональный уровни источников конституционного права. В полной мере это относится и к России, так различают конституционные источники федерального уровня и источники уровня субъектов РФ.

В российском законодательстве иерархия нормативных правовых актов закрепляется в Конституции РФ. К числу источников конституционного права, входящих в сферу позитивного права, относятся: Конституция РФ<sup>1</sup>, постановления Конституционного Суда РФ, законы, договоры и соглашения, декларации, регламенты палат Федерального Собрания РФ, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, некоторые правовые акты СССР и РСФСР (не противоречащие Конституции 1993 г.), подзаконные акты органов государст-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 05.10.2022).

венной власти субъектов РФ и акты органов местного самоуправления и др. Важное значение в качестве источников конституционного права имеют нормы международного права, т. к. в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы, нормы международного права, международные договоры РФ являются составной частью российской правовой системы, и если в них установлено иное, чем в законе РФ, то применяются правила международного договора. Однако речь идет о тех международных договорах, которые ратифицированы в РФ.

Закон – наиболее распространенная форма, через которую устанавливается наибольшее количество конституционно-правовых норм, принимаемых на основе и в развитие конституционных положений и принципов.

Конституция РФ устанавливает два вида законов: федеральные конституционные законы (далее – ФКЗ) и федеральные законы (далее – ФЗ). Они различаются по юридической силе, по характеру затрагиваемых в них вопросов, процедуре принятия.

В статье 76 Конституции РФ определено, что ФКЗ по юридической силе выше, чем ФЗ, те, в свою очередь, выше, чем законы субъектов. Однако в качестве исключения в Основном законе России установлено, что в отдельных случаях, если нормативный правовой акт субъекта РФ принят по вопросу исключительного ведения субъекта РФ, он может противоречить ФЗ (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

ФКЗ принимаются по вопросам, предусмотренным Основным законом (ч. 1 ст. 108 Конституции РФ). Государственная Дума РФ и Совет Федерации РФ одобряют ФКЗ (2/3 и 3/4 соответственно). Президент, получив ФКЗ из парламента, не может его отклонить (наложить вето), обязан его подписать, хотя и может направить ФКЗ с запросом о проверке его конституционности в Конституционный Суд РФ, и затем, после подтверждения конституционности подписать, а в случае не подтверждения – не подписать. ФЗ принимаются Государственной Думой Федерального Собрания РФ большинством голосов от общего числа депутатов, Советом Федерации РФ одобряются большинством голосов, если в течение 14 дней Совет Федерации РФ не рассматривает ФЗ, он считается принятым «по молчаливому согласию». Исключение составляет ряд вопросов, указанных в перечне ст. 106 Конституции РФ (федеральный бюджет, федеральные налоги, сборы, война и мир, ратификация и денонсация междуна-

родных договоров и др.), по которым проведение слушания в Совете Федерации РФ по рассмотрению ФЗ обязательно. Президент РФ может отклонить принятый и одобренный ФЗ, отправить на доработку в парламент, а также, аналогично, как и ФКЗ, направить в Конституционный Суд РФ.

В иерархии нормативных правовых актов по его наименованию легко определить, какого уровня тот или иной нормативный правовой акт, его юридическую силу, какой орган его издал. Например, законы принимаются законодательными органами, они занимают высшее положение в иерархии нормативных правовых актов, но так же между собой различаются по юридической силе, субъекту принятия. Указы издаются высшими должностными лицами государства на федеральном уровне и на уровне субъектов: главой государства либо главой субъекта РФ. Издание постановлений относится преимущественно к компетенции исполнительных органов различного уровня власти.

На вершине иерархии – Конституция РФ (Основной закон), которая согласно ч. 1 ст. 15 обладает высшей юридической силой, верховенством и прямым действием, принята особым субъектом – народом. ФКЗ и ФЗ принимает только Федеральное Собрание РФ как высший представительный и законодательный орган (федеральный парламент) страны. ФКЗ ниже Конституции РФ по юридической силе, но выше всех иных законов. Ниже ФКЗ по юридической силе ФЗ. Законодательные органы государственной власти РФ принимают законы субъектов РФ, которые не должны противоречить Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ и Конституции (уставу) субъекта РФ. Ниже законов по юридической силе в иерархии находятся подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ (указы, распоряжения), исполнительной ветвью власти (постановления, распоряжения, приказы, инструкции, административные регламенты и др.). Подзаконные нормативные правовые акты называются так потому, что они по юридической силе ниже законов, в иерархии нормативных правовых актов находятся под законами. Они принимаются либо во исполнение закона, либо на его основе, конкретизируют содержание закона в полном соответствии с ним. Указы и распоряжения на федеральном уровне издает Президент РФ, на уровне субъектов указы (постановления) и распоряжения издает высшее должностное лицо субъекта РФ – в соответствии с кон-

ституцией (уставом) субъекта РФ он именуется главой или губернатором субъекта РФ, в городах федерального значения – мэром. Постановления и распоряжения принимаются Правительством РФ, Правительством субъекта РФ (высший исполнительный орган субъекта РФ). Постановления и распоряжения Правительства РФ не должны противоречить Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, указам, распоряжениям, поручениям Президента РФ. Подзаконные акты органов государственной власти субъектов РФ не должны противоречить (ниже по юридической силе) законам и подзаконным нормативным правовым актам федерального уровня. Постановления высшего должностного лица субъекта РФ, высшего исполнительного органа субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, Указам Президента РФ, Постановлениям Правительства РФ, Конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ.

Иерархия источников конституционного права в России выглядит следующим образом:

1. Конституция РФ. Главным источником конституционного права России является Конституция РФ (Основной закон). Она имеет следующие юридические свойства (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ): высшая юридическая сила; верховенство; прямое действие на всей территории РФ. Конституция РФ содержит и другие нормы, указывающие на ее приоритет среди других источников права (ст. 79, ч. 6 ст. 125). Так, ч. 6 ст. 125 Основного закона гласит: «Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции РФ международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению». Положениям Конституции РФ свойственна учредительность, повышенная стабильность. Они находятся под особым порядком охраны, в том числе «самоохраны» – усложненного порядка внесения изменений в нее (гл. 9 Конституции РФ).

2. Законы РФ о поправках к Конституции РФ. Ниже по иерархии располагаются, как разновидность источников конституционного права, законы РФ о поправках к Конституции РФ. Особенность данных законов состоит в том, что они способны изменить положения Основного закона и, соответственно, подлежат включению в Конституцию РФ, изменяется именно сам текст, поправки не прилагаются к прежней редакции. Поэтому

по юридической силе необходимо ставить законы о поправках к Конституции РФ выше федеральных конституционных законов, сразу после Конституции России. В настоящее время приняты и вступили в силу пять законов РФ о поправке к Конституции РФ.

3. Международные нормативные правовые акты. Следующими по юридической силе после Конституции РФ и поправок к ней являются ратифицированные международные договоры, декларации, конвенции и др. Прежде всего, следует сказать, что ратификация обозначает согласие того или иного государства на обязательность для него международного договора, который принимается в форме ФЗ. По юридической силе ратифицированные международные договоры выше любого закона, принимаемого в России. Об этом свидетельствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, которая гласит: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Однако важно подчеркнуть, что международные договоры РФ не могут противоречить Конституции РФ. В случае возникновения данных противоречий верховенством обладает Конституция РФ. Такой вывод следует из совокупного смысла положений ч. 2 ст. 4, ч. 1 и 4 ст. 15, ст. 79 и ч. 6 ст. 125. В статье 79 Конституции РФ говорится, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в Российской Федерации». Свою позицию по данному вопросу четко обозначил и Конституционный Суд РФ, подтвердив, что в правовой системе России не могут и не должны применяться правила международного договора, нарушающие конституционные положения РФ. Конституция РФ имеет верховенство и приоритет в системе источников права в силу суверенитета РФ<sup>1</sup>.

4. Федеральные законы. Законы на федеральном уровне имеют согласно положениям Конституции РФ две разновидности: ФКЗ и ФЗ. ФКЗ обладают большей юридической силой. Они принимаются в особом, усложненном порядке по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ (ч. 3 ст. 108). К таким законам относятся, например, ФКЗ «О Консти-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П // Российская газета. 2015. № 163. 27 июля.

туционном суде РФ»<sup>1</sup>, «О референдуме Российской Федерации»<sup>2</sup> и многие другие. ФЗ, в отличие от ФКЗ, могут приниматься как по вопросам, предусмотренным в Конституции РФ, так и не предусмотренным в Основном законе, но относящимся к предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, это так называемое текущее, обычное законодательство. Например, к ним следует относить ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>, «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>4</sup> и др. Следует отметить, что источниками конституционного права являются не все ФЗ, а лишь те, которые регламентируют общественные отношения, подпадающие под предмет конституционно-правового регулирования. Среди обычных, тематических, или их еще называют рамочных ФЗ, посвященных одному вопросу, направлению, встречаются и кодексы (например, Избирательный кодекс Республики Татарстан). В случае противоречия между двумя ФЗ одного уровня (федерального или субъекта РФ), одним из которых выступает кодекс, приоритет по юридической силе отдается кодексу.

Согласно требованиям ч. 3 ст. 15 Конституции РФ законы подлежат официальному опубликованию. Это означает, что полный текст закона должен быть размещен в печатном виде в особом предусмотренном законом общедоступном печатном издании, таким образом, считается, что нормативный правовой акт обнародован, стал достоянием гласности. Опубликование закона подразумевает, что население ознакомится с его

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>4</sup> О выборах Президента Российской Федерации: Федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

содержанием через доступ к печатным изданиям, что особенно важно, если его содержание связано с правами и свободами тех лиц, чьи интересы затрагиваются в законе. Положениями Конституции РФ особо подчеркивается, что любые не опубликованные нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы человека, официально не применяются.

5. Акты Президента РФ. Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ (ст. 90 Конституции РФ). Следует различать нормативные и ненормативные акты Президента РФ. Нормы права могут содержать только Указы Президента РФ нормативного характера. Нормативные акты, издаваемые Президентом, содержат правила поведения, обязательные для исполнения для всех граждан на территории РФ. На их основе неоднократно возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности для неограниченного круга лиц<sup>1</sup>. Указы ненормативного характера содержат властные предписания, носят односторонний индивидуальный характер, их принятие связано с назначением или освобождением от должности руководителей федеральных органов, подотчетных Президенту РФ, с процедурой получения гражданства, присвоением классов чин, почетных званий, высших воинских и специальных званий, награждением государственными наградами и др. Распоряжения так же выступают индивидуально-правовыми актами, издаются по оперативным, текущим вопросам – организационным, кадровым и др. Указы Президента РФ конкретизируют и детализируют общие установления и принципы действия законов, могут восполнять пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения посредством опережающего регулирования, но не подменяя закон, а действуя временно до принятия соответствующего акта. Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, ФКЗ и ФЗ (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ). На Указы Президента РФ, затрагивающие права и свободы человека и гражданина распространяются требования об опубликовании, не опубликованные не применяются.

---

<sup>1</sup> Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: Указ Президента от 13.03.1997 № 232 [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

6. Правовые акты Правительства РФ. Акты Правительства РФ носят подзаконный характер, что не умаляет их роли. Среди подзаконных актов видное место занимают постановления и распоряжения Правительства РФ, что объясняется положением Правительства РФ в системе федеральных органов государственной власти и содержанием выполняемых им функций. Акты Правительства РФ делятся на постановления, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение, и на распоряжения как решения по организационно-оперативным и другим текущим вопросам. Правительство издает свои акты во исполнение ФЗ или указов Президента РФ. В иерархии источников конституционного права акты Правительства РФ стоят ниже указов, распоряжений Президента РФ, т. к. он может отменить акты Правительства РФ в случае их противоречия как Конституции РФ, федеральным законам, так и своим принятым решениям (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ).

7. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (ведомственные нормативные правовые акты), исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Эти акты издаются федеральными органами исполнительной власти (федеральными министерствами, службами, агентствами), высшим должностным лицом субъекта РФ, высшим исполнительным органом (правительством) субъекта РФ, иными исполнительными органами субъекта РФ во исполнение ФЗ, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ в пределах их компетенций. К ведомственным нормативным правовым актам относят приказы, инструкции, положения, административные регламенты и др.

8. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ являются источниками конституционного права на территории субъектов РФ. Конституции республик, входящих в состав РФ, уставы иных субъектов РФ не должны противоречить Основному закону РФ. Законы и подзаконные акты субъектов РФ не должны противоречить законам и подзаконным актам федерального уровня.

9. Муниципальные правовые акты. Акты органов местного самоуправления в иерархии нормативных правовых актов имеют самую меньшую юридическую силу. По сравнению с нормативными правовыми актами уровня законов, подзаконного уровня, которые содержат правила

поведения, соблюдаемые на всей территории России, либо на территории ее субъекта, обращенные к неопределенно широкому кругу лиц, различным субъектам права, акты муниципального уровня действуют исключительно только на территории конкретного муниципального образования, обращены к населению, проживающему на его территории. К ним относятся акты главы администрации, представительного органа местного самоуправления, уставы муниципальных образований, решения, принимаемые на собраниях граждан, муниципальных выборах и муниципальных референдумах, публичных слушаниях, собраниях собственников ТСЖ и др. Муниципальные правовые акты вправе принимать как представительные, так и исполнительные органы местного самоуправления. Муниципальные правовые акты исполнительных органов местного самоуправления в целом играют вспомогательную роль для выполнения исполнительным органом самоуправления функции организации управления на местном уровне и повседневного решения местных дел в соответствии с ФЗ и правовыми актами субъектов РФ.

Помимо вышеперечисленных, следует упомянуть и некоторые другие источники конституционного права. В РФ существует такая форма источников конституционного права, как внутригосударственные договоры, например, Федеративный договор 1992 г. Договоры, в свою очередь, подразделяются на горизонтальные и вертикальные, могут быть двусторонними и многосторонними. Горизонтальные заключаются между субъектами РФ, вертикальные – между РФ и ее субъектами. Источниками конституционного права могут быть и нормативные правовые акты бывшего СССР и РСФСР, на что указывается в заключительном разделе Конституции РФ (п. 2), однако они применяются в части, не противоречащей ей. В действующей Конституции РФ ничего не говорится о декларациях, о порядке их принятия и юридической силе, что не исключает возможности их принятия. Обычно в них провозглашаются новые принципы конституционного развития. Примером могут служить декларации 90-х годов<sup>1</sup>.

Научную полемику вызывает вопрос о том, можно ли считать источниками конституционного права постановления Конституционного Суда РФ. Учитывая, что основным источником права в России, является закон, а решения, принимаемые Конституционным Судом РФ, являются судебными, следует сделать вывод, что его постановления, содержащие правовые позиции, обязательные для судов, представляют собой судебные

---

<sup>1</sup> О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22; О языках народов России: декларация Верховного Совета РСФСР от 25.10.1991 № 1808/1-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. № 50. Ст. 1742.

прецеденты, а, следовательно, источником права не являются. Вместе с тем, следует различать понятия «источник права» и «источник конституционного права». Содержание второго понятия шире, в данном аспекте акты, издаваемые Конституционным Судом РФ, следует признавать источником конституционного права. В пользу выделения постановлений Конституционного Суда РФ в отдельный источник конституционного права говорят следующие положения: во-первых, они могут содержать и отменять правовые нормы; во-вторых, во многих случаях они обладают силой закона; в-третьих, выносятся от имени РФ, являются окончательными и могут быть пересмотрены только данным органом; в-четвертых, обязательны к исполнению на всей территории РФ; в-пятых, подлежат обязательному опубликованию.

## Глава 2. РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

### § 2.1. Основы теории конституционализма

Формирующийся в настоящее время конституционализм составляет ядро политической и правовой системы Российского государства. Его фундаментом является Конституция РФ, в которой содержатся все основные положения, закрепляющие взаимосвязи власти и общества, государства и личности, права и свободы человека и гражданина.

Изучая феномен конституционализма, профессор Н.С. Бондарь отмечает: «При всем многообразии подходов к определению понятия «конституционализм» очевидно, что его основополагающие характеристики – как с точки зрения генезиса, происхождения и исторического развития данного явления, так и в гносеологическом плане – связаны, в конечном счете, с понятием конституции как основного закона общества и государства»<sup>1</sup>.

Термин «конституционализм» произведен от понятия «конституция», в традиционной трактовке представляет собой учение о конституции. Иными словами, учение о становлении, развитии конституционного строя в стране, основанном на конституции.

Конституция, прежде всего, является политико-правовым документом. Конституция в момент ее принятия фиксирует победу определенной политической силы, которая привела к смене одной формации другой, либо к смене формы правления, политико-правового режима, усложнению государственно-территориального устройства и т. д. Конституция обладает учредительным характером в силу закрепления ею важнейших ценностей, ориентиров и основ построения общества и государства. Как основной закон государства имеет демократический характер в том случае, если принят народом или от имени народа парламентским способом, в силу признания народа носителем суверенитета, а так же закрепления выборности части органов государственной власти, участия населения в управлении делами государства. Отсутствие единой формально-юридической

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М., 2016. С. 24.

конституции в силу ее неписанного характера в ряде монархических государств не свидетельствует напрямую о наличии в данной стране тоталитарного режима. В связи с этим различают формально-юридические конституции и живые конституции, т. е. существующие в силу неписанного характера как фактически существующие конституционно-правовые отношения. Следует различать фиктивные и фактические конституции. В том случае, когда формально-юридическая конституция и реально существующие конституционно-правовые отношения не совпадают, следует говорить о фиктивной конституции, когда совпадают о реально действующей.

Тип конституционного строя государства предопределяет и соответствующие типы конституционализма: либеральный, социальный или государственный. Современный российский конституционализм по своему содержанию можно охарактеризовать как либеральный, а по форме – как бюрократический.

Традиционно в истории развития российского конституционализма выделяют три основных этапа: дореволюционный, советский и современный.

Дореволюционный этап (1905–1917 гг.).

Первым шагом на пути конституционных преобразований стал Манифест об учреждении Государственной Думы, принятый российским императором Николаем II 6 августа 1905 г. В нем предусматривалось создание в России парламента, наделенного совещательными функциями, а также закреплялись избирательные права российских подданных. К основным вехам становления конституционализма также следует относить положения Основных Государственных Законов Российской империи. В редакции от 23 апреля 1906 г. они содержали главы об императоре, правах и обязанностях подданных, о законах, о Государственном Совете, Государственной Думе и Совете Министров. В них также было закреплено государственное устройство Российской империи и государственный язык. Конституционное содержание и особая юридическая сила Основных Государственных Законов дают основания считать их условно первой писанной, хоть и некодифицированной, октроированной конституцией. Важным этапом в переходе России к цивилизованным формам конституционной

государственности явился акт Временного правительства от 1 сентября 1917 г., которым Россия объявлялась республикой.

Советский этап (конец 1917– начало 1990-х гг.).

Первая в истории России писаная кодифицированная конституция была принята после Октябрьской революции 1917 г. Конституция РСФСР 1918 г. – это конституция революционного типа, и ее гласное назначение заключалось в юридическом закреплении нового соотношения классовых сил. Все прежние государственно-правовые установки были отвергнуты, и впервые в мировой истории были закреплены идеалы социализма (форма правления – советская республика). Основной особенностью первой конституции советского периода была ее чрезмерная идеологизация, большое количество программных положений. Устанавливалась диктатура пролетариата, так называемые эксплуататорские классы лишались политических прав, и был взят курс на мировую революцию.

Следующий этап развития российской конституции связан с образованием в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик (СССР), состоящего из пятнадцати союзных республик, в состав которого РСФСР вошла, наряду с другими четырнадцатью республиками, как равноправный субъект. Принятию Конституции РСФСР 1925 г. предшествовало принятие Конституции СССР в 1924 г. Начиная с этого периода и в дальнейшем развитие российской конституции тесно связано с развитием Конституции СССР (это касается и конституций всех остальных союзных республик). Конституция закрепила формы автономии – автономные республики и автономные области. Устанавливалась новая система высших органов государственной власти, игнорировавшая принцип разделения властей.

В 1936 г. была принята новая Конституция СССР, а вслед за ней – Конституция РСФСР 1937 г., ее еще называли Сталинской по фамилии Генерального секретаря Центрального комитета Коммунистической партии (ЦК КПСС), руководившего страной, во время правления которого она была принята. Это был самый длительный период (40 лет) существования конституции и один из наиболее противоречивых этапов конституционного развития страны. Конституция РСФСР 1937 г. отличалась от предыдущих более высоким уровнем юридической техники. Впервые в

Конституции появились главы, посвященные общественному и государственному устройству, статусу личности. Конституция декларировала построение основ социализма, в ней был закреплён принцип равноправия граждан и большой объём прав и свобод человека, кроме того, провозглашён принцип всеобщего избирательного права. Таким образом, в формально-юридическом смысле данная конституция была конституцией социалистической демократии. Однако принципы демократии были декларативными, фиктивными. Фактически третья по счёту конституция содержала положения, которые свидетельствовали об укоренении в стране тоталитарной системы: впервые был нормативно закреплён принцип руководящей роли коммунистической партии. Таким образом, произошло сращивание партийного и государственного аппаратов, и диктатура пролетариата сменилась диктатурой КПСС. Этот период исторического развития нашего государства характеризуется репрессиями в отношении собственного народа. Всякое инакомыслие подавлялось самым жестоким образом, оппозиция была уничтожена физически, в отношении политических заключённых применялись пытки.

После принятия в 1977 г. новой Конституции СССР, в 1978 г. принимается новая Конституция РСФСР, известная как конституция «развитого социализма», или «Брежневская». Содержание Конституции расширилось в связи с расширением предмета конституционного регулирования, включала преамбулу, 11 разделов и 22 главы. Конституция предусматривала широкий спектр социально-экономических, политических и личных прав и свобод, и по своим юридическим характеристикам она выгодно отличалась не только от предыдущих конституций советского периода, но и значительно превосходила многие конституции современных демократических государств. Однако положения о народовластии, о социально-экономических, политических и личных правах и свободах нивелировались ст. 6 Конституции, закрепляющей руководящую роль КПСС.

С приходом к власти М.С. Горбачева, ставшего инициатором перестройки в середине 80-х гг. XX в., начинается новый этап развития российского конституционализма, первоначально проходившего в рамках Конституции 1978 г., но, в конечном счёте, закончившийся принятием новой конституции уже нового государства.

Современный период. Конституционная реформа в РФ (1988–1993).

В конце 80-х гг. XX в СССР вступил в новую и завершающую стадию развития советского конституционализма, в обществе уже происходили серьезные политические, экономические и социальные изменения. В стране закладывались основы построения демократического государства, основанного на идеях разделения властей, суверенитете, признания всей полноты власти за народом, плюрализма, осуществлялся переход к рыночной экономике, что не могло не повлиять на дальнейшее конституционное развитие России. В дальнейшем указанные процессы привели к распаду СССР в 1991 г. и образованию нового суверенного государства в рамках конституционной реформы.

Конституционная реформа проходила в несколько этапов, в условиях острой политической борьбы между старой административной командой и новыми политическими силами, взявшими курс на демократические преобразования.

Первый этап конституционной реформы относится к периоду перестройки (1988–1990 гг.) и характеризуется процессами демократизации советского общества, переходом от авторитарных методов управления к многопартийности. В этом контексте важно сказать о реформе избирательной системы и системы органов государственной власти, которая происходила в СССР (принят Закон СССР о внесении изменений и дополнений в Конституцию СССР от 01.12.1988) и, соответственно, в РСФСР (аналогичные изменения были внесены и в Конституцию РСФСР Законом РСФСР от 27. 10. 1989). В итоге была сформирована новая система высших представительных органов – Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.

Второй этап реформы связан с принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР первым Съездом народных депутатов РСФСР. Судьбоносное значение имели внесенные Съездом изменения в ст. 6, 7 Конституции РСФСР 1978 г., в результате чего была законодательно закреплена многопартийность. Затем в декабре 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР внес в Конституцию РСФСР 1978 г. изменения,

касающиеся экономической системы, закрепив принцип многообразия и равноправия всех форм собственности. 24 мая 1991 г. IV Съезд народных депутатов принял два закона, вносившие существенные изменения в Конституцию РФ – была учреждена должность Президента России и начался процесс преобразования органов местного управления.

Третий этап реформы связан с распадом СССР, вскоре после августовского путча 1991 г. и охватывает период с августа 1991 до 21 сентября 1993 г. На данном историческом этапе прекратила действие последняя Конституция советского периода – Конституция СССР 1977 г., был юридически оформлен факт распада СССР и ратифицировано беловежское Соглашение о создании СНГ. Важной вехой для развития российского конституционализма явилось на этом этапе принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. Декларация прав и свобод человека и гражданина и Федеративный договор, подписанный субъектами Федерации 31 марта 1992 г. В связи с принятием этих документов были внесены существенные изменения в разделы II «Государство и личность» и III «Национально-государственное устройство РФ» Конституции РСФСР 1978 г.

На данном этапе началась работа над проектом новой КРФ, сопровождавшаяся открытой политической борьбой, по сути, между двумя ветвями власти – законодательной и исполнительной. Так появились два взаимоисключающих проекта новой конституции – парламентский и президентский. Конституционная реформа зашла в тупик.

Заключительный, четвертый этап, конституционной реформы (сентябрь-декабрь 1993 г.) связан с Указом Президента РФ Б.Н. Ельцина от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ». Этим указом был предложен внешне демократический путь завершения конституционной реформы, связанный с подготовкой согласованного проекта конституции в рамках Конституционного совещания и далее вынесение его на всенародное голосование. Однако в дальнейшем были использованы неправовые средства разрешения политического конфликта, что привело к трагическим событиям, когда Президент применил военную силу по отношению к парламенту.

В итоге конституционная реформа была завершена принятием новой Конституции РФ, одобренной на Всероссийском референдуме 12 декабря 1993 г. (Ельцинская, по фамилии первого Президента РФ). Конституция РФ 1993 г. – это учредительный документ, обладающим особыми свойствами. Учредительный характер Основного закона заключается в том, что в нем впервые устанавливаются, выносятся на высочайший уровень защиты конституционно-правовые предписания, ценности, институты. Так, например, в ней впервые был учрежден парламент, Уполномоченный по правам человека и др. В российском законодательстве Конституция РФ по юридическим свойствам является ФКЗ, отличающимся от иных ФКЗ порядком принятия; субъектом принятия (от имени народа); первичным, учредительным характером; всеобъемлющим характером предметного регулирования; фундаментальным ценностным содержанием; особыми юридическими свойствами; повышенной стабильностью.

О ее демократическом характере свидетельствует, прежде всего, закрепление принципа приоритета прав и свобод человека, способ ее принятия, референдум здесь выступает своеобразным общественным договором, основанным на общедемократических ценностях. Современный этап развития конституционализма связан с принятием поправок в текст ныне действующей КРФ законами о поправках. Развитие общественных отношений, политической практики, запросы общественной жизни диктуют необходимость принятия тех или иных поправок в текст Основного закона, поскольку конституция должна быть в первую очередь живой, подлинно регулировать существующие, складывающиеся отношения в обществе и государстве, быть «зеркалом», мериллом общественной жизни, позволяющей на ее основе развиваться обществу, государству и личности.

## § 2.2. Конституция Российской Федерации 1993 года и ее развитие

Конституция РФ – это единый, обладающий особыми юридическими свойствами нормативный правовой акт, учредивший основные принципы устройства общества и государства, взаимоотношений личности с государством, систему публичной власти. Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием, вступила в силу с момента ее официального опубликования 25 декабря 1993 г. Конституция РФ выступает политико-правовым документом, отражающим победу определенных политических сил при ее принятии, представляет собой классическую писанную конституцию, закрепляющую основные ценности, политические традиции и сложившиеся общественные отношения на конкретном историческом этапе развития страны. По своей структуре состоит из преамбулы (введения), двух разделов. В первом разделе (без наименования) – девять глав (137 статей), во втором разделе, именуемом «Заключительные и переходные положения» содержится девять положений.

Вместе с тем конституционные положения в совокупности с запросами общественной жизни, правовыми, формально-юридическими и политико-идеологическими предпосылками неоднократно выявляли потребность в их обновлении. Поправки к Основному закону касались конкретных вопросов, относились к отдельным нормам и институтам конституционного права, нуждающимся в оптимизации. Поправки к Конституции РФ выступают частью ее текста, развивают положения Основного закона, обусловлены обновлением общественных отношений в области обеспечения прав граждан, публичного управления, становлением гражданского общества и их потребностью в конституционном регулировании.

В настоящее время приняты и вступили в силу пять законов РФ о поправке к Конституции. Первый Закон РФ о поправке к Конституции, 2008 г., изменил сроки полномочий Президента РФ (с 4 на 6 лет) и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (с 4 на 5 лет)<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 1.

второй Закон, так же 2008 г., расширил контрольные полномочия Государственной Думы в отношении Правительства РФ<sup>1</sup>; третий, 2014 г., упразднил Высший Арбитражный суд РФ, внес изменения в ст. 129 о прокуратуре<sup>2</sup>; четвертый, 2014 г., внес изменения в порядок формирования Федерального Собрания РФ (в соответствии с ними Президент назначал не более 10 % от общего числа членов палаты и освобождает представителей РФ в Совете Федерации)<sup>3</sup>; пятый<sup>4</sup>, 2020 г., внес самые многочисленные поправки – около 200 изменений в общественную и государственную жизнь, в том числе политическую, экономическую, семейную, духовно-культурную, правоохранительную и мн. др.

Необходимо отметить, что в положения ст. 65 Конституции РФ, описывающей субъектный состав РФ, также вносились изменения как ФКЗ, так и указами главы государства. В различные годы вносились поправки, касающиеся конституционно-правового статуса субъектов РФ, присоединения части иностранного государства, изменения наименования субъектов РФ. Так, в тексте первоначальной редакции Основного закона в 1993 г. в ст. 65 насчитывалось 89 субъектов РФ. К 2008 г. количество субъектов

---

<sup>1</sup> О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 2; О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

<sup>2</sup> О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 года № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

<sup>3</sup> О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 года № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4202.

<sup>4</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

РФ на основе законодательства<sup>1</sup> сократилось до 83 вследствие образования пяти новых субъектов РФ. Объединились так называемые «матрешечные» субъекты<sup>2</sup> – вследствие объединения части автономных округов в связи с их вхождением в края и области, на территории которых они находились, количество автономных округов сократилось с девяти до четырех. В 2014 г. в связи с принятием в состав Российской Федерации новых субъектов<sup>3</sup>, Республики Крым и города федерального значения Севастополь, количество субъектов увеличилось до 85. В 2022 г. в состав РФ

---

<sup>1</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) Электронный ресурс. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федер. конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006); Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федер. конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федер. конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: федер. конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ (ред. от 02.06.2007); Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: федер. конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

вошли еще четыре субъекта: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область<sup>1</sup>, таким образом количество субъектов РФ в 2022 г. вернулось к числу 89, как в первоначальной редакции Основного закона. Указанные территории были приняты в состав РФ в полном соответствии с нормами международного и внутригосударственного права. Указами Президента РФ вносились изменения в названия шести субъектов, без изменения их конституционно-правового статуса. Например, в 2001 г. Чувашская Республика получила приставку – Чувашия<sup>2</sup> в 2019 г. Кемеровская область получила приставку – Кузбасс<sup>3</sup> и др.

Конституционные изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., в отличие от предыдущих, вносимых точечно, существенно преобразовали текст Основного закона, поправив не только имеющиеся положения, но и добавив новые, ранее не известные статьи, частично обновив, а также

---

<sup>1</sup> О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ; О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ; О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ; О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2022).

<sup>2</sup> О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2001 № 679 // Российская газета. 2001. № 111.

<sup>3</sup> О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 27.03.2019 № 130 // Собрание законодательства РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1390.

добавив новые пункты статей, без изменения их количества и порядковой нумерации, статей по-прежнему 137. В большей степени поправки 2020 г. затронули политические основы российского государства в главах с 3 по 8. Целью конституционных изменений 2020 года являлось перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти федерального уровня, уточнение основополагающих начал взаимодействия между собой различных уровней публичной власти: федеральной, региональной, муниципальной.

Конституционные преобразования 2020 г. внесли определенные изменения в основы конституционного строя, правовой статус личности, хотя и не затронули соответствующие главы. Ряд положений, внесенных в Основной закон, дополняют, расширяют основы конституционного строя в политических, экономических, социальных и духовно-культурных аспектах, хотя и не располагаются локально в указанных главах, содержатся в гл. 3, посвященной федерализму. Это связано с особым порядком внесения изменений в текст Конституции Российской Федерации, установленным гл. 9, или как ее называют «самоохраной» Основного закона.

Глава 9 Основного закона предусматривает две одинаково сложные процедуры ее изменения: поправки и пересмотр. Процедурные вопросы изменения различаются по предметной области: круг вопросов, охватываемых положениями гл. 1, 2 и 9 только пересматриваются, по сути, являются незыблемыми в связи с особо жесткими требованиями ее проведения; вопросы, регламентируемые гл. 3–8 изменяются путем внесения поправок. Процедура внесения поправок проще, чем пересмотр, однако также должна соответствовать ряду требований по субъектам внесения инициативы поправок и пересмотра, формы поправок, сроков, одобрения.

Субъектный состав, имеющий право инициировать внесение проекта закона о поправках к Конституции РФ, не совпадает с субъектами законодательной инициативы, предусмотренными ч. 1 ст. 104 Конституции РФ. Предложения о поправках, а также о пересмотре положений Конституции РФ согласно ст. 134 вправе инициировать глава государства, отдельно палаты Федерального Собрания РФ, Правительство РФ,

инициативная группа не менее одной пятой из числа парламентариев Федерального Собрания РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

Поправки к главам с 3 по 8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия ФКЗ<sup>1</sup>, они могут привести к исключению отдельных положений из конституционной нормы, к ее новой редакции, дополнению, однако вступление в силу поправок предусмотрено только лишь после их одобрения региональными законодательными органами власти в количестве не менее двух третей (ст. 136 Конституции РФ). Пересмотр Конституции РФ предполагает, данная процедура начинается с поддержания предложения о пересмотре квалифицированным большинством (3/5) от общего числа парламентариев Федерального Собрания РФ, после которой созывается на основе ФКЗ Конституционное Собрание. Но необходимость принятия данного ФКЗ еще не возникла, он не принят, поэтому не определен ни состав Конституционного Собрания, ни порядок его деятельности. В случае его созыва подразумевается, что он, если не усмотрит оснований, необходимости коренным образом изменить фундаментальные основы жизни государства и общества, то подтверждает неизменность Конституции РФ, а в противном случае, разрабатывает проект новой Конституции, которая принимается квалифицированным большинством либо самим Конституционным Собранием (2/3 голосов от общего числа его членов), либо выносится им на всенародное голосование (ст. 135 Конституции РФ).

Поправки в статью 65 могут вноситься ФКЗ, если изменяется конституционно-правовой статус субъекта, в составе образуется новый субъект РФ, либо Указами Президента РФ, когда меняется наименование субъекта без изменения его статуса.

Положения главы 9 обеспечивают Основному закону стабильность, вместе с тем предполагают возможность ее изменения, т. к. любая конституция – это не просто формально-юридический инструмент, а «... своего рода юридическое зеркало, отражающее душу нации, характеризующее

---

<sup>1</sup> О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федер. закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 1998. № 46.

социокультурный портрет общества и государств<sup>1</sup>. Чем точнее конституция будет отражать действительность, которую она должна регулировать, тем эффективнее она будет. В данном смысле «стабильность» не тождественна «неизменности». Конституция РФ содержит идеалы, ценности, характерные для конкретного историко-политического контекста развития государства, которые также с течением времени могут претерпевать развитие. В этом плане Конституция РФ содержит механизмы ее саморазвития. Во-первых, Конституция РФ развивается вместе с изменениями в обществе, государстве, отражает их запросы, формируемые в конечном итоге в виде законодательных инициатив, реализуемых законодателем. Во-вторых, развитие Конституции РФ определяют решения, правовые позиции Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ не только гарант Конституции РФ, ее хранитель, толкователь, но и преобразователь. Вопросы, обсуждаемые в Конституционном Суде РФ, касающиеся суверенитета, полномочий публичной власти, исполнения решений межгосударственных органов послужили толчком к соответствующим преобразованиям положений действующей Конституции РФ.

Юридическая сила Конституции РФ воплощена в ее юридических свойствах: высшая юридическая сила, верховенство, прямое действие (ст. 15). Высшая юридическая сила Конституции РФ означает, что содержание всех иных принимаемых в Российской Федерации нормативных правовых актов не должно противоречить закрепленным в ней конституционным положениям. Верховенство означает, что она применяется на всей территории, в системе нормативных правовых актов занимает главенствующее положение, закрепляемые в ней положения обязательны для всех субъектов права, занимает верховное положение по отношению к конституциям республик, входящих в состав РФ. Прямое действие как свойство Конституции РФ означает, что ее положения являются непосред-

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Совершенствование системы публичной власти – важное направление современной конституционной реформы, фактор развития регионального законодательства // Совершенствование конституционно-правовых механизмов организации публичной власти в современной России: общественный диалог. VII Донской юридический форум: сборник материалов Национальной научно-практической конференции. Азов, 2020. С. 10.

ственно действующими даже без их конкретизации в текущем законодательстве. Многие положения статей Основного закона, несмотря на их базовый, основополагающий характер, изобилуют нормами-дефинициями, нормами-принципами, которые являются универсальными, непосредственно действующими. В случае обнаружения в правоприменительной деятельности правовой неопределенности правового регулирования суд обращается именно к конституционным нормам как первоисточнику в правовом регулировании и руководствуется ими в силу их прямого действия, разрешает споры на их основе.

Фактически требование от всех участников общественных отношениях соблюдать Конституцию РФ и принятых на ее основе нормативных правовых актов, выступает всеобщим требованием законности (ч. 2 ст. 15). Являясь базой системы российского права, Конституция РФ, прежде всего, устанавливает иерархию нормативных правовых актов: Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ, законы о поправках к Конституции, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, ведомственные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты. Конституция РФ – документ, в котором закладываются основы законотворческого процесса, нормотворчества исполнительных органов государственной власти. Конституция РФ прямо указывает на форму и наименования нормативных правовых актов тех или иных органов публичной власти, их место в иерархии. Положения Основного закона определяют содержание отраслевого законодательства. Вносимые поправки в текст Конституции РФ влекут за собой обновление иных нормативных правовых актов, в ней определяется особый порядок ее пересмотра и внесения поправок.

Особая правовая охрана как свойство Конституции РФ заключается в организации ею самой же механизма, предотвращающего нарушения Основного закона РФ, предусматривающего способы восстановления нарушенных конституционно-правовых отношений. В правовой охране Конституции РФ участвуют все органы государственной власти, реализуются полномочия специальных субъектов по охране Конституции РФ (Президент РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Прокуратура РФ и др.), осуществляется система «сдержек и противовесов»,

иные формы охраны Конституции РФ, в том числе самоохрана (гл. 9). Важная роль принадлежит самой Конституции РФ, положения статей гл. 9 выступают гарантиями ее стабильности и незыблемости. В целом по способу изменения Конституция Российской Федерации является особо жесткой. Процедуры, связанные с внесением в нее изменений в виде поправок и пересмотра предусмотрены положениями ст. 134–137 гл. 9 Конституции РФ.

Описать основные характеристики Конституции РФ возможно по ряду параметров, отличающих ее от конституций иностранных государств.

По форме. По внешней форме выражения Конституция РФ является писаной. Основным закон представляет собой нормативный правовой акт, имеющий письменные реквизиты, в котором отображены все базовые положения, необходимые для регулирования взаимоотношений личности с обществом и государством, функционирования системы публичной власти, организации территориального устройства. В тех странах, где положения, которые принято отображать в конституции не зафиксированы в одном письменном источнике, рассредоточены по источникам различных форм (закон, прецедент, обычай, доктринальный источник), конституция считается неписанной (Великобритания, Новая Зеландия, Израиль).

По структуре Конституция РФ является простой, так как состоит из одного документа, не имеет приложений. В ходе масштабной конституционной реформы 2020 г. законодатель в ходе разработки поправок решил не менять ни количество глав Основного закона, ни нумерацию статей. Конституция РФ состоит из преамбулы, двух разделов, первый наименования не имеет, состоит из девяти глав, 137 статей. Второй раздел называется «Заключительные и переходные положения», состоит из девяти положений. В ходе внесения изменений в Конституцию РФ количество статей фактически увеличилось, несмотря на недействующую ст. 127, ранее закреплявшую статус Высшего Арбитражного суда РФ, а также с учетом добавления новых статей: в главе 3 – ст. 67.1, 75.1, 79.1, в главе 4 – ст. 92.1, в главе 5 – ст. 103.1. Однако по нумерации количество статей (137)

осталось неизменным. Введение каких-либо новых глав, касающихся, например, избирательного права, гражданского общества, не было осуществлено в связи с тем, что противное означало бы вторжение в незыблемые, фундаментальные основы общества, в институты основ конституционного строя и правового статуса личности, первую и вторую главы.

По способу изменения Конституция РФ является особо жесткой, поскольку предусматривает усложненные процедуры как по принятию поправок в гл. 3–8, так и ее пересмотра, по сути принятия новой конституции. В зарубежной практике встречаются и гибкие, и гибко-жесткие конституции, просто жесткие по способу изменения конституции. Все гибкие, как правило, неписанные, а писанные – жесткие.

По способу принятия. Различают конституции октроированные, т. е. дарованные односторонним актом исполнительного органа (монархом), принятые парламентским способом (парламентом или специальным учрежденным на основе парламента органом), или принятые на референдуме. Конституция РФ 1993 г. принята на всенародном референдуме. Способ ее принятия определяет характер Конституции РФ как народной, она принята как акт учредительной власти, принадлежащей многонациональному народу России в силу теории народного суверенитета, положений ст. 3 Конституции РФ.

По характеру воплощения в жизнь положений, закрепленных в Конституции РФ, она выступает реальной конституцией. Все ее положения программного характера воплощены в действительности, нормы эффективно регламентируют существующие конституционно-правовые отношения, в отличие от конституций фиктивных, в которых содержание норм и сложившихся конституционно-правовых отношений расходятся.

По политико-правовому режиму. Конституция РФ 1993 г. является конституцией демократического государства в связи с закреплением в ней и воплощением в конституционной практике демократических институтов – выборов и референдума, принципа разделения властей, а также закреплением плюрализма (многообразия) в экономической, политической и общественной жизни.

По способу территориального устройства. Конституция РФ 1993 г. является конституцией федеративного государства. Отдельные ее субъекты РФ – республики, также имеют собственные конституции. Конституция РФ имеет примат (верховенство) над конституциями и уставами входящих в ее состав субъектов РФ.

По форме правления. Конституция РФ 1993 г. является конституцией смешанного республиканского государства, т. к. имеет черты и президентской и парламентской республики одновременно. Президент РФ избирается народом, как в сильной президентской модели, но пост вице-Президента РФ как в президентской отсутствует. Власть Президента ослабляется присутствием фигуры Председателя Правительства РФ, как в парламентской республике. Если в сильной президентской республике полномочия главы государства может исполнять вице-Президент в случае невозможности осуществлять их самому Президенту, то в смешанной их выполняет Председатель Правительства РФ. Президент РФ назначает на должность Председателя Правительства РФ кандидата с участием нижней палаты парламента (частично как в парламентской, в которой главой правительства становится лидер партии, занявший большее число мест на выборах в нижнюю палату парламента), в случае ее не согласия с трижды предложенной кандидатурой может распустить Государственную Думу, что невозможно в президентской республике.

По характеру взаимоотношений с церковью. Конституция России 1993 г. является конституцией светского государства, в котором церковь отделена от государства, религиозные объединения равны перед законом, ни одна из религий не признается в качестве государственной и обязательной (например, как в Иране).

По времени принятия Конституция РФ 1993 г. является новейшей конституцией, закрепившей все виды конституционных прав и свобод различного поколения: и политические, экономически, социальные, духовно-культурные, а также коллективные.

Таким образом Конституция РФ является писанной, простой по форме, реальной, федеративной, новейшей, особо жесткой, светской, демократической, смешанной республики по форме правления, принятой на референдуме.

## **Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 3.1. Основы конституционного строя России**

Особенности общественного устройства государства, его специфические черты, характеризующие форму, а также способ организации власти позволяют его определить как государственный строй. Общественный строй – это устойчивая, исторически сложившаяся совокупность общественных отношений в основных сферах человеческой жизнедеятельности: политической, экономической, социальной и духовно-культурной. Основные черты общественного строя, закрепленные в тексте конституции, получают название «конституционный строй».

Основы конституционного строя РФ регулируют основополагающие черты общественных отношений в главных сферах человеческой жизнедеятельности, характеризующих российскую государственность. Основы конституционного строя – это базовые характерные черты общественных отношений в политической, экономической, социальной и духовно-культурной жизни страны, закрепленные в Конституции РФ. Основы конституционного строя составляют фундаментальные положения, касающиеся жизни общества и государства, главные принципы (приоритет прав человека и гражданина, разделение властей, политическое и идеологическое многообразие, верховенство права, государственный суверенитет, единство экономического пространства и свобода экономической деятельности, народовластие, разделение властей, светский характер государства, признание и гарантирование местного самоуправления, социальный характер государства и др.), реализация которых образует конституционный строй, направлена на становление в стране конституционного государства.

Регламентируют основы конституционного строя положения гл. 1, именуемой «Основы конституционного строя». Содержанием данной главы охватывается широкий круг важнейших базовых конституционно-правовых общественных отношений. Начинается глава с закрепления формы государства, общих принципов взаимоотношений государства

с личностью и гражданским обществом, более подробно раскрываемых по форме и содержанию в последующих главах Конституции РФ.

Состоит глава 1 из 16 статей, по содержанию преимущественно являющихся нормами-принципами. По буквальному смыслу положений 16, (заключительной) статьи главы «Основы конституционного строя», в связи с упоминанием, что положениям данной главы не должны противоречить положения всех последующих глав, а также основы конституционного строя могут быть только лишь пересмотрены в установленном Конституцией порядке, можно сделать вывод, что она является «конституцией в Конституции». Все последующие главы последовательно конкретизируют положения главы первой. Глава вторая конкретизирует положения ст. 2, 3, 6 первой главы; глава третья – положения ст. 4, 5; главы четвертая, пятая, шестая, седьмая, соответственно конкретизируют ст. 1, 10, 11; глава восьмая конкретизирует положения ст. 12 главы первой Конституции РФ. До конституционных поправок, внесенных в текст Основного закона в 2020 г., положения касающиеся основ конституционного строя размещались исключительно в гл. 1, однако вследствие их внесения получили свое развитие и размещение в некоторых статьях главы 3 «Федеративное устройство», иных главах, в связи с особенностями изменения гл. 1, 2, 9, установленных в гл. 9 Конституции РФ.

В содержание основ конституционного строя РФ заложены принципиальные положения, связанные с характеристикой российского государства как правового, демократического, социального, республиканского, в котором провозглашается суверенитет народа, суверенитет государства, учреждается принцип разделения властей, плюрализма, местное самоуправление и мн. др.

В первой статье первой главы устанавливается форма российского государства (ч. 1), определяется, что Российская Федерация и Россия равнозначные понятия (ч. 2). Форма государства складывается из формы политико-правового режима, формы территориального устройства и формы правления. Соответственно, в данной статье указано, что Россия – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Во второй статье первой главы как фундаментальный принцип основ конституционного строя закрепляется верховенство прав и свобод в правовой системе: «Человек, его права и свобода являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В России, как правовом государстве высшей ценностью признается человек, его права и свободы, а так же признается верховенство права и закона, принцип разделения властей, взаимная ответственность государства и личности друг перед другом. В правовом государстве органы государства, его должностные лица «связаны» правом, обязаны подчиняться закону. В правовом государстве права человека не должны противопоставляться общественной и государственной безопасности, так как именно государство, в конечном счете, гарантирует правовую защищенность личности<sup>1</sup>. Любые решения и действия органов публичной власти, их должностных лиц могут быть обжалованы, посредством обращения к вышестоящему должностному лицу, контролирующему органу, уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, Президенту РФ, Прокуратуре РФ, а так же в суд, где будет рассмотрена правомерность их действий (бездействий), соответствие их деятельности требованиям Конституции РФ и законов.

В третьей статье Конституции РФ многонациональный народ России провозглашается как носитель суверенитета, единственный источник власти, осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 3). Демократия в переводе с греческого «демос», «кратос», по буквальному смыслу означает народная власть. По форме волеизъявления различают прямую (непосредственную) – выборы, референдум, отзыв депутата, сход граждан и др., и не прямую, косвенную (представительную) демократию, иными словами осуществление народом власти через своих представителей.

Представительная демократия выступает такой организационной формой, в соответствии с которой народ голосует и избирает представителей, которые затем от имени народа принимают участие в законотворчестве, опосредованно реализуя волю народа. В демократическом государстве обязательно предусматривается выборный способ формирования части

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Десять лекций о праве: монография. М., 2021.

органов государственной власти, органов местного самоуправления. Непосредственная демократия представляет собой такую форму демократии, согласно которой избиратели осуществляют свою волю самостоятельно, напрямую, не передавая свой голос никому. К высшим формам непосредственной демократии, закрепленными конституционно, относят выборы и референдумы (ст. 3 Конституции РФ). Их особое закрепление в тексте Основного закона обусловлено тем, что решения, принятые на выборах и референдумах как воля народа имеют обязательное значение для публичных органов власти, должны исполняться ими без каких бы то ни было дополнительных процедур утверждения. Хотя в законодательстве закрепляются и иные формы непосредственной демократии, имеющие в отличие от выборов и референдумов консультативный характер. Воля граждан, выражаемая, например, в наказах, консультативных опросах, публичных слушаниях, общественных электронных инициативах и других институтах обладает рекомендательным характером для публичных властей. Вместе с тем участие в их реализации это и есть непосредственная демократия, участие населения во власти, которое имеет форму консультативных институтов непосредственной демократии.

Россия является суверенным государством. Суверенитет (от лат. *supra* – свыше) государства заключается в самостоятельности и независимости государства при определении своей внешней и внутренней политики. Суверенитет государства произведен от народного суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ). Суверенитет – важный признак международной правосубъектности. Кроме того, суверенитет указывает на целостность и неприкосновенность территории РФ (ст. 4 Конституции РФ), на решимость ее защищать в случае вмешательства во внутренние дела, нападения.

Государственное территориальное устройство России построено в соответствии с принципами федерализма (ст. 5 Конституции РФ). Суть федеративных отношений в разделе власти между федеральными и региональными властями, в разграничении предметов ведения и полномочий между ними, установлении вопросов, по которым ими решения принимаются самостоятельно, либо совместно (ст. 71, 72, 73 Конституции РФ). Положения о федерализме лежат в основе построения единой системы

государственной власти в России. Нахождение субъекта РФ в составе государства обеспечивает его представительство в Совете Федерации РФ.

Важное значение для государственности имеют положения о гражданстве РФ. В статье 6 Конституции РФ отмечается, что гражданство является равным и единым независимо от способа приобретения. Гражданство выступает необходимым условием признания за человеком возможности воспользоваться всеми правами и свободами, которые предусмотрены законодательством РФ. Только при наличии гражданства человека может рассчитывать на участие в управлении делами государства, доступ к государственной службе, получить защиту за пределами государства и мн. др.

Признание Российской Федерации социальным государством означает, что в нем осуществляется социально ориентированная политика, направленная на выравнивание доходов граждан в виде адресной помощи, защищенности малообеспеченных слоев населения, гарантирования минимального прожиточного уровня. Государство ставит цель создать каждому условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие (ст. 7 Конституции РФ). Государство берет на себя ответственность по перераспределению доходов, исходя из принципа социальной справедливости, устанавливает минимальный размер оплаты труда, осуществляет охрану здоровья, труда, поддержку семьи, материнства, детства, инвалидов и пожилых граждан, посредством осуществления социальной политики, развития здравоохранения, социальных служб, системы государственных пенсий и социальной защиты.

Экономические основы конституционного строя РФ закреплены в конституционных положениях о единстве экономического пространства (единый рынок с едиными правилами), свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, а также поддержке конкуренции; свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции РФ). Установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики централизовано и находится в ведении федеральных органов государственной власти (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ).

Материальную основу рыночной экономики составляет собственность, земля и другие природные ресурсы, которые могут находиться в частной собственности, имеют равный статус, в том числе равным образом защищаются (ст. 8, 9). Перечень форм собственности очерчен Конституцией РФ рамочно, указываются: частная, муниципальная государственная и иные.

Право на землю и другие природные ресурсы закрепляются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ), таким образом, обеспечивается развитие национально-культурного единства, а также возможность населению получать доход от использования природных ресурсов, составляющих основу их жизнедеятельности. Предусмотрена охрана земли и природных ресурсов, возможность их нахождения в различных формах собственности (ч. 2 ст. 9 Конституции РФ).

Согласно поправкам 2020 г., социальные и экономические основы конституционного строя существенно расширены. Так, дети, детство, воспитание объявляются высшей ценностью в вопросах выработки приоритетов государственной политики (ч. 4 ст. 67.1). Кроме того, согласно ст. 72 п. «ж»<sup>1)</sup> к совместному ведению РФ и субъектов РФ теперь относится «защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях...».

В статье 71 Основного закона в ведении РФ находится п. «е» – установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования.

В статье 72 Основного закона в совместном ведении РФ и субъектов РФ теперь находится п. «ж» – координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание

условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Согласно действующей редакции ст. 75, ее новых частей 5, 6, 7: Российская Федерация уважает труд граждан и обеспечивает защиту их прав, государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по РФ (ч. 5); в РФ формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом (ч. 6), в РФ в соответствии с федеральным законом гарантируются обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат (ч. 7).

Следует отметить, что отдельные положения главы «Федеративное устройство», так же можно отнести одновременно и к основам конституционного строя, и по смыслу к положениям Преамбулы. Так, положения ч. 1 и 2 ст. 67 о признании РФ в качестве правопреемника СССР, признание тысячелетней истории РФ, памяти предков, идеалы и веру в Бога, память защитников Отечества, ценность детства, воспитания будущего поколения на основе патриотизма, гражданственности, одновременно могут быть отнесены и к положениям Преамбулы, так как воспитание будущего поколения одна из главнейших задач государства, так и к политическим, духовно-культурным основам конституционного строя. Однако возможность пересмотра Преамбулы, внесения поправок в содержание 1 и 2 глав Конституцией РФ не предусмотрена, соответственно их текст остался без изменений, а содержание главы, посвященной основам конституционного строя вышло за рамки ее статей, получив закрепление в иных главах.

Принцип разделения властей является фундаментальным в формировании правового государства, закрепляется в ст. 10 Конституции РФ. В соответствии с принципом разделения властей государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения законодательную, исполнительную и судебную. Данный принцип означает, что вся полнота власти не

может принадлежать какому-то одному из государственных органов. Подобное разделение предпочтительно для того, чтобы не возникала возможность узурпации власти в руках одной из ее ветвей. Однако верховное положение занимает законодательная власть, т. к. ей принадлежит прерогатива определения внешней и внутренней политики посредством обличения тех или иных идей, инициатив в форму закона. Исполнительная власть реализует правовые нормы, изданные законодателем. Судебная власть через различные формы правосудия восстанавливает нарушенное право, права человека, разрешает конфликты. Принцип разделения властей означает, что каждая из ветвей осуществляет свою деятельность самостоятельно, не вмешивается в полномочия другой ветви власти, не подменяет ее. Жизнеспособность принципа разделения властей обеспечивается наличием системы «сдержек и противовесов», суть которой в искусственном сдерживании властей друг другом при осуществлении взаимодействия. Система органов государственной власти двухуровневая, делится на федеральный уровень (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ) и уровень субъектов РФ (ч. 2 ст. 11 Конституции РФ).

Местное самоуправление выступает одной из основ конституционного строя РФ, является одной из форм народовластия. Органы местного самоуправления организационно обособлены от системы органов государственной власти, не входят в них (ст. 12 Конституции РФ). Однако согласно конституционных поправок 2020 г. органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 133 Конституции РФ).

В статье 13 Конституции РФ закреплены принципы идеологического и политического многообразия как духовно-культурные основы конституционного строя. Устанавливается, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, иметь какой ли бы то ни было приоритет, что фактически устанавливает равноправие идеологий в обществе<sup>1</sup>. Как продолжение идеологического многообразия признается многопартийность. Провозглашается равенство общественных объединений перед законом, независимо от целей и задач, однако госу-

---

<sup>1</sup> Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 14.

дарство устанавливает запрет на создание и деятельность общественных объединений, преследующих антигосударственные цели (насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности РФ, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной расовой, национальной и религиозной розни).

Определение российского государства как светского, признание данной характеристики государства как одной из основ конституционного строя РФ означает, что церковь не вмешивается в политику, государственные дела.

Признается равенство религиозных объединений (ст. 14 Конституции РФ), вводится запрет установления какой ли бы то ни было религии в качестве государственной или обязательной.

Положения ст. 15 определяют положение Конституции РФ в системе нормативных правовых актов страны, ее юридические свойства: верховенство, высшую юридическую силу, прямое действие, принцип законности. Закрепляется обязательность официального опубликования законов, запрет на применение не опубликованных, особенно тех, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, такие законы не могут применяться. Международные договоры России в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью российского законодательства. В случае расхождения между положениями международного договора, ратифицированного в РФ и нормативного акта РФ, применяются правила, установленные международными нормами или договором. Однако в случае их истолкования противоречащем Конституции РФ они не подлежат исполнению в РФ (ст. 79 Конституции РФ).

Чтобы определить, к каким основам конституционного строя относится та или иная статья первой главы Конституции РФ, необходимо проанализировать ее сущностное содержание и соответствующим образом классифицировать, что весьма затруднительно в связи с тем, что наименований статьи Конституции РФ не имеют. Предлагаем к соответствующим основам конституционного строя относить положений тех статей, содержание которых определяется взаимосвязанными с ними категориями:

– к политическим основам конституционного строя следует относить положения тех статей, в которых содержатся понятия «власть», «органы

государственной власти», «органы местного самоуправления», «суверенитет», «органы публичной власти», «гражданство» и др. (напр., ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 15 и др.);

– к экономическим основам конституционного строя: «собственность», «имущество», «природные ресурсы», «земля» и др. (напр., ст. 8, 9 и др.);

– к социальным основам конституционного строя: «семья», «здравоохранение», «социальное обеспечение», «пенсии», «материнство», «детство» и др. (напр., ст. 7 и др.);

– к духовно-культурным основам конституционного строя: «образование», «наука», «церковь» и др. (напр., ст. 13, 14 и др.).

В шестнадцатой, заключительной статье первой главы, говорится о том, что положения данной главы составляют основы конституционного строя, могут быть изменены только в особом, предусмотренном Конституцией РФ порядке. Положения основ конституционного строя обеспечивают стабильность жизнедеятельности общества и государства, безопасность личности, общественный порядок, поэтому нуждаются в особой юридической и процессуальной защите, в связи с этим конституционно обеспечены особо сложной процедурой изменения – пересмотр (гл. 9 Конституции РФ). В данной статье так же указывается, что никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить содержанию данной главы, то есть по смыслу, положения иных глав конкретизируют нормы первой главы, не могут выходить за рамки установленных в них принципов. В настоящее время содержание основ конституционного строя существенно расширилось в связи с поправками, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г. Их расположение в иных главах не противоречит императиву ст. 16, поправки лишь расширили рамки основ конституционного строя, дополнили его содержание в пределах принципов установленного конституционного строя.

Таким образом, к политическим основам конституционного строя относятся положения ст. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 15 гл. 1 «Основы конституционного строя», а также положения ч. 2.1 ст. 67, ч. 1, 2, ст. 67.1, ч. 1 ст. 68, ст. 79, ст. 79.1 гл. 3 «Федеративное устройство», ч. 3 ст. 132 гл. 8 «Местное самоуправление». К экономическим основам конституционного

строю относятся положения ст. 8, 9 гл. 1 «Основы конституционного строя», а также ст. 75.1 гл. 3 «Федеративное устройство». К социальным основам конституционного строя – ст. 7 гл. 1 «Основы конституционного строя», а также ч. 4 ст. 67.1, п. м) ст. 71, ч. 5, 6, 7 ст. 75 гл. 3 «Федеративное устройство». К духовно-культурным основам конституционного строя – ст. 13, 14 гл. 1 «Основы конституционного строя», а также содержание ч. 2, 3, 4 ст. 67.1, ч. 4 ст. 68, ч. 2, 3 ст. 69 гл. 3 «Федеративное устройство».

### **§ 3.2. Конституционные основы гражданского общества в Российской Федерации**

Гражданское общество представляет собой самоорганизуемую, саморегулируемую систему, формирующуюся параллельно с публичной властью, в рамках которой реализуются интересы граждан и общественных объединений, развиваются индивидуальные и коллективные гражданские инициативы в целях удовлетворения потребностей самореализации без вмешательства государства или при его минимальном участии. Роль государства в современном гражданском обществе состоит не столько в управлении, сколько в обеспечении прав и свобод граждан, соблюдении законности и поддержании правопорядка. Государство создает благоприятные условия для нормального функционирования гражданского общества. Основой деятельности такого общества является верховенство закона и принцип социальной ответственности: граждане наделяются правами, а так же несут определенные обязанности перед обществом и государством.

Следует отметить ряд существенных признаков, присущих гражданскому обществу: во-первых, наличие экономической, политической и духовной свободы; во-вторых, независимость от государственных структур; в-третьих, инициативность и самоуправляемость при высоком уровне правовой культуры, патриотизма; в-четвертых, плюралистический характер общества; в-пятых, разветвленный правозащитный механизм; в-шестых, свобода слова, печати, СМИ; в-седьмых, право на создание независимых от государства общественных организаций, в том числе политических партий и др.

Основные функции гражданского общества можно определить следующим образом: 1) социализация индивидов; 2) самоорганизация и самоуправление; 3) объединение общества через различные каналы связи; 4) создание базовых форм межличностной солидарности; 5) стимулирование правотворчества<sup>1</sup>.

К институтам гражданского общества следует относить: семью, общественные объединения, политические партии, местное самоуправление, средства массовой информации, церковь и другие формы самореализации, саморазвития и удовлетворения потребностей граждан.

Семья выступает базовой ячейкой общества, представляя собой такую разновидность общности людей, которые связаны между собой кровным родством и браком является основой гражданского общества.

Общественное объединение представляет собой добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения<sup>2</sup>. Общественные объединения создаются для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Деятельность общественных объединений строится на принципах добровольности, равноправия, самоуправляемости, законности, гласности, общедоступности учредительных и программных документов, самостоятельности в определении внутренней структуры. Их учредителями не могут выступать органы государственной власти и местного самоуправления. В ст. 13 Конституции РФ содержится запрет на деятельность таких общественных объединений, которые имеют своей целью насильственно изменить конституционный строй, нарушить целостность государства, подрвать основы его безопасности, разжечь социальную, национальную, расовую и религиозную рознь. Данные запреты в полной мере соответст-

---

<sup>1</sup> Кучерена А.Г., Дмитриев Ю.А. Гражданское общество в России. Проблемы становления и развития: учебное пособие. М., 2017. С. 21.

<sup>2</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

вуют тем ограничениям, которые установлены в международных нормативных правовых актах<sup>1</sup>.

Разновидностью общественных объединений, преследующих цель получения власти, выдвижения кандидатов на государственные и муниципальные должности, являются политические партии<sup>2</sup>. Они участвуют в различных общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, представляют интересы граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Политические партии не только выражают интересы определенных слоев общества, но и вырабатывает единый общепартийный интерес.

Важной частью гражданского общества являются средства массовой информации. Сегодня СМИ являются инструментом открытости и гласности<sup>3</sup>. Информационное воздействие, которое способны оказывать как печатные, так и аудиовизуальные издания, включая Интернет, нельзя недооценить, зачастую средства массовой информации выступают диалоговой площадкой взаимодействия государства и гражданского общества, например на выборах, при проведении референдумов.

Одним из институтов, выполняющим роль посредника между публичной властью и гражданским обществом, является Общественная палата Российской Федерации. Закон наделяет Общественную палату следующими важными полномочиями: осуществление общественного контроля деятельности органов публичной власти, мониторинг деятельности

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1996 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), ч. 2 ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О политических партиях: федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

органов государственной власти, осуществление общественной экспертизы и проведение общественного расследования<sup>1</sup>.

В Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 1993 г., специальная глава, посвященная гражданскому обществу отсутствует, хотя институты гражданского общества закреплены в главах 1 «Основы конституционного строя» и 2 «Права и свободы человека и гражданина». Конституция РФ создает благоприятные условия для формирования гражданского общества. Однако данный процесс требует длительного переходного периода, и конституционная реформа 2020 г. яркое тому подтверждение. К положениям первой главы, относящейся к установлению основ гражданского общества следует относить нормы, закрепляющие экономическое, политическое и идеологическое многообразие, общественные объединения, политические партии, местное самоуправление, церковь и др.

Таким образом, гражданское общество – это общество, в котором права и свободы человека являются подлинной высшей ценностью, средством самореализации личности. Гражданское общество предполагает наличие сформированных и развитых общественных институтов и признается таковым при условиях экономического, политического духовно-культурного развития страны, роста благосостояния, культуры, самосознания, а так же при достижении баланса интересов гражданского общества и государства, в рамках диалоговых площадок которых достигается оптимальное сочетание публичных и частных интересов.

---

<sup>1</sup> Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

## **Глава 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 4.1. Понятие, содержание и принципы правового статуса личности в Российской Федерации**

Под правовым статусом личности понимается юридически закрепленное положение человека в обществе, совокупность прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, установленные законодательством и гарантированные государством.

В теории конституционного права разграничивают понятия «личность», «человек» и «гражданин». Понятие «личность» в социальном аспекте предполагает осознание человеком своего места и роли в обществе, ответственности, а с формально-юридической стороны подразумевает собирательное понятие, включающее в себя содержательные характеристики человека и гражданина, когда речь идет о конституционных правах, свободах и обязанностях. При этом содержание понятий «права человека» и «права гражданина» не тождественно, первые проистекают из естественного права, вторые из позитивного, однако и те и другие носят неотъемлемый характер<sup>1</sup>.

Согласно конституционно-правовой теории понятие «личность» шире, включает в себя понятия «человек» и «гражданин». В рамках конституционного правоведения общепризнана формула: каждый гражданин человек, но не каждый человек гражданин. В ней подчеркивается, что государство делает существенную разницу между правами человека и правами гражданина. Права человека это аспект правового статуса личности, подчеркивающий их естественное происхождение, всеобщность и высший социальный статус. Права гражданина определяются особой политико-правовой связью лица с государством в виде гражданства. Когда в конституционной норме речь идет о том, что «каждый, каждому, никто», речь идет о правах и свободах человека, которые распространяются на всех лиц, которые на законных основаниях находятся на территории РФ неза-

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебное пособие для вузов. М., 2007. С. 183.

висимо от их гражданской принадлежности. В случае если в норме сформулировано «Граждане РФ имеют право...», подразумевается, что норма распространяет свое действие только на собственных граждан. Только собственным гражданам права и свободы предоставляются государством в полном объеме, но и обязанности граждане несут в полном объеме, в отличие от иностранных граждан, которые например, не осуществляют защиту Отечества (ст. 59 Конституции РФ). Права лиц проживающих в стране и не имеющих гражданства РФ существенно ограничиваются на основе законодательства, особенно в политической сфере (участие в управлении делами государства, государственная служба и др.).

Следует различать понятия «правовой статус личности» и «конституционно-правовой статус личности», содержание второго уже. Понятие «конституционно-правовой статус личности» в гл. 2 Конституции РФ не упоминается, в ней лишь в ст. 64 говорится том, что содержание главы составляют основы правового статуса личности. Речь идет о том, что Конституция РФ не раскрывает подробно все виды прав и свобод, существующие в государстве, а описывает лишь основные, базовые. Конституция в силу краткости, лаконичности, не может учреждать все возможные в государстве права и свободы, они получают закрепление в иных источниках права. Нормы других отраслей права конкретизируют закрепленные в Основном законе права, свободы, обязанности более детально применительно к собственной предметной области регулирования, образуя отраслевые статусы. Изложенные во второй главе Конституции РФ права, свободы и обязанности являются базовыми, основополагающими. Таким образом, основы правового статуса личности и есть конституционно-правовой статус личности.

Правовой статус личности, это все существующие правовые возможности человека и гражданина, которые предоставляются государством, которые конкретизируются в отраслевом законодательстве и находят свое воплощение в конституционном, административном, гражданском, семейном, трудовом, уголовно-процессуальном и других отраслевых статусах. Конституционно-правовой статус личности выступает ядром, сердцевинной правового статуса личности, поскольку основным его источником выступает Основной закон, устанавливающий высшую юридическую

силу своих предписаний в иерархии нормативных правовых актов, а также устанавливающий основополагающие права и свободы, которые в дальнейшем конкретизируются во всех иных отраслях, наполняются специфическим содержанием в отраслевых статусах.

В структуру конституционно-правового статуса личности входят: права и свободы человека и гражданина, обязанности, принципы статуса личности, правосубъектность, гражданство, гарантии. В юридической науке встречается и иная точка зрения, согласно которой система прав, свобод и обязанностей выступают базовыми элементами правового статуса личности, а иные элементы выступают его предпосылками<sup>1</sup>.

Права, свободы и обязанности представляют собой ядро конституционно-правового статуса личности. Права человека представляют собой меру возможного поведения, блага, предусмотренные нормой (например, ст. 30, 31, 33 Конституции РФ). Свободы человека это возможность выбрать вариант поведения, предлагаемый нормой (например, ст. 27, 28, 29 Конституции РФ). Иногда в юридической науке и практике употребляется понятие «законный интерес» – это право-гарантия, предусматривающая возможности лица защитить нарушенные права посредством предоставляемого права, например, право на юридическую помощь, право не свидетельствовать против себя, право на обращение в суд (ст. 45–54 Конституции РФ) и т. д. А вот обязанность – это мера должного поведения, выполнить которую личность обязана, если положения нормы обращены именно к ней.

Принципы – основополагающие начала, идеи в соответствии с которыми осуществляется реализация правового статуса личности. К ним, прежде всего, относятся идеи свободы и равенства как фундамент прав и свобод человека и гражданина. Согласно конституционно-правовому учению о свободе она состоит в возможности человека делать все, что не приносит вреда другому. Свобода имеет границы, она ограничена свободой других людей, а так же положениями закона. Свобода основывается на равенстве возможностей, реализуется через права человека.

---

<sup>1</sup> Права человека: учебник / ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М., 2011. С. 99.

Правосубъектность – способность лица быть субъектом права (правоспособность, дееспособность, деликтоспособность). Правосубъектность это параметр, который определяет конституционный статус гражданина РФ в полном равном объеме без каких либо изъятий с 18 лет (ст. 60 Конституции РФ).

Гражданство – это особая политико-правовая связь лица с государством, выражающаяся в наличии взаимных прав, свобод и обязанностей. Это элемент конституционно-правового статуса личности, наличие или отсутствие которого определяет объем возможных прав и свобод лица. Большой объем прав и свобод предоставляется собственным гражданам РФ. Граждане РФ они обладают всеми правами и свободами, предусмотренные Конституцией РФ (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ), законодательством, но и несут большее бремя обязанностей, по сравнению с иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Гарантии – благоприятные условия, в рамках которых осуществляется эффективное претворение прав и свобод в жизнь. Гарантии различают общие – как совокупность фактически существующих политических, экономических, социальных, духовно-культурных отношений, сложившихся в соответствии с закрепленными положениями об основах конституционного строя, а так же специально юридические – законодательство, процедурные способы защиты прав, включая судебную защиту (ст. 45, 46 Конституции РФ), деятельность органов публичной власти. Согласно поправкам 2020 г. конституционные положения, касающиеся гарантий, существенно расширились. Так, объем социально-экономических гарантий реализации прав и свобод, пополнился содержанием той части ст. 75.1 Конституции РФ, в которой закрепляются устойчивый экономический рост страны, повышение благосостояния граждан, защита достоинства граждан и уважение человека, труда, сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Духовно-культурные гарантии пополнились положениями ст. 67.1 Конституции РФ, в которой помимо прочего закрепляются: защита исторической памяти в связи с попытками уменьшить подвиги защитников Отечества, признание детей важнейшим приоритетом государственной политики государства и обязанность

государства создавать условия для всестороннего развития детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. А также положениями ч. 4 ст. 68 Конституции РФ, в которой культура признается уникальным наследием ее многонационального народа, которая поддерживается и охраняется государством; ч. 2 и 3 ст. 69 Конституции РФ, в которых закрепляется обязанность государства защищать культурную самобытность всех народов и этнических общностей РФ, гарантируется сохранение этнокультурного и языкового многообразия. И иными, в том числе положениями п. «ж.1» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей в качестве предмета совместного ведения вопросы защиты института брака как союза мужчины и женщины, создания условий для достойного воспитания детей в семье, осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях и др.

Права и свободы человека и гражданина могут быть классифицированы по следующим критериям:

1) по содержанию или по сферам человеческой жизнедеятельности: гражданские или личные (право на жизнь, на охрану достоинства, свободу совести и вероисповедания и др.), политические (право избирать и быть избранным, на равный доступ к государственной службе, право на обращения и др.), экономические (право частной собственности, свобода труда, на отдых и др.), социальные (право на охрану семьи, охрану материнства и детства, на благоприятную окружающую среду и др.), духовно-культурные (право на образование, на участие в культурной жизни, свобода творчества и др.);

2) с учетом соподчиненности: основные (участвовать в управлении обществом и государством) и дополнительные (избирательное право);

3) по отношению к правовой связи лица с конкретным государством: права российских граждан, иностранных граждан, лиц с двойным гражданством и лиц без гражданства;

4) в зависимости от степени распространения: общие (присущие всем гражданам) и специальные (зависящие от социального, служебного положения, пола и др.);

5) в зависимости от характера субъектов: индивидуальные (право на жизнь, труд и т. п.) и коллективные (право на забастовку, митинги и пр.);

б) по времени принятия (права первого поколения – личные (гражданские) и политические, второго поколения – социальные, экономические и культурные, третьего поколения – коллективные (право народов на самоопределение, на благоприятную окружающую среду и др.), новейшего поколения – право на защиту от терроризма, на национальную безопасность и др.)

Права и свободы человека и гражданина закрепляются в Конституции РФ в полном соответствии с международными стандартами в области прав человека, общепризнанному в международном праве перечню прав и свобод. Причем их перечисление в Основном законе не должно толковаться как отрицание, не признание, умаление роли и значения других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, не указанных в его тексте (ч. 1 ст. 55 Конституции РФ).

Открывают главу 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина» положения о принципах статуса личности (ст. 17–19). Принципы, как руководящие идеи, пронизывают, приводят в действие весь каталог прав и свобод, обязанностей.

В Конституции РФ закреплены основные постулаты о свободе через конституционные принципы: признания и гарантирования прав и свобод, неотчуждаемости, принадлежности прав и свобод каждому от рождения, запрет на нарушение прав и свобод других лиц (ст. 17), непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина (ст. 18), равноправия граждан (ст. 19).

В Конституции РФ получила закрепление естественная концепция прав и свобод человека и гражданина, согласно которой признается и гарантируется институт неотчуждаемых прав и свобод личности, принадлежащих каждому от рождения, выступающий неотъемлемой составной частью конституции демократического государства.

Принцип непосредственного действия прав человека вытекает из фундаментального положения о верховенстве прав и свобод человека в правовой системе (ст. 2 Конституции РФ). Он означает, что человек может осуществлять права и свободы закрепленные в Конституции РФ

независимо от того существуют ли конкретизирующие данное право нормативные правовые акты, какие-либо специальные условия или процедуры, в случае их нарушения может защитить их в соответствии с Конституцией РФ.

Конституционный принцип равноправия граждан (ст. 19 Конституции РФ), как базовый принцип правового положения человека и гражданина России, представляет собой формальное равенство прав, свобод и обязанностей или формально равную свободу (равенство возможностей правового выбора) всех членов российского общества. Равноправие граждан в нормативном смысле, с точки зрения закрепления, существует в двух основных видах – равенства граждан перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ) и равноправия граждан (ч. 2. ст. 19 Конституции РФ). Равенство мужчин и женщин (ч. 3 ст. 19), другие формы проявления равенства (национальное, имущественное, социально-демографическое, избирательное, процессуальное и др.) являются составной частью равноправия граждан.

Принцип равноправия является универсальным, находит многоуровневое закрепление, это и основополагающий принцип правового статуса личности, и одновременно фундаментальное начало всей правовой системы РФ в целом. Равноправие может рассматриваться как одна из основ конституционного строя, этот принцип пронизывает содержание положений Конституции РФ о народовласти (ст. 3), социальном государстве (ст. 7), федерализме (ст. 5), собственности (ст. 8), плюрализме (ст. 13), светского государства (ст. 14), принцип законности (ч. 2 ст. 15), а так же избирательное право (ч. 1 ст. 81), институт судебной власти (ч. 3 ст. 123)<sup>1</sup> и др.

Равноправие прослеживается во всех элементах конституционного статуса, в том числе пронизывают все права, свободы и обязанности, институт гражданства, правосубъектность, гарантии. Терминологически в Конституции РФ это выражено в формулировках «равные обязанности» ч. 2 ст. 6, «равным образом» ст. 8, «равны перед законом» ч. 4 ст. 13, ч. 2

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С., Капранова Ю.В. Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации: монография. Ростов н/Д, 2001. С. 32–37.

ст. 14, «каждый» (ст. 20), «никто» (ч. 2 ст. 21), «равный доступ» ч. 4 ст. 32, «наравне» ч. 3 ст. 62 Конституции РФ и т. д.

По тексту Основного закона за принципами (ст. 17–19) следуют личные (гражданские) права и свободы граждан (ст. 20–29), которые открывают каталог прав человека. Данная группа прав принадлежит человеку независимо от наличия у него гражданства России. Они естественны и неотъемлемы, принадлежат каждому человеку от природы, человек обладает ими по рождению. Это права и свободы, большая часть из которых (ст. 20, 21, 25, 26, 28 Конституции РФ) никогда не может быть ограничена ни в военное, ни в чрезвычайное положение на основе соответствующих ФКЗ, ни на основе ФЗ во имя защищаемых ценностей, указанных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

К блоку личных прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ, следует относить: право на жизнь (ст. 20) как базовое, первичное право, все остальные права от него производны; право на достоинство личности (ст. 21) предполагает, что государство создает для человека такие условия жизни, которые бы не умаляли его достоинство; право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22); право на неприкосновенность частной жизни (ст. 23), под которой закон понимает переписку, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения, информацию, касающуюся исключительно данного человека и способную в случае разглашения нанести ему моральный ущерб; право на неприкосновенность жилища (ст. 25); право свободно определять и указывать свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком (ст. 26); свобода передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27); свобода совести и вероисповедания (ст. 28), свободу мысли слова (ч. 1, ч. 3 ст. 29). Блок личных прав и свобод согласно поправкам 2020 г. расширен положениями ч. 2 ст. 67.1, в которых мягко поддерживается свобода выбора религии «... сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога...».

За личными правами и свободами в тексте Основного закона законодателем размещены политические права, за ними следуют социально-экономические и духовно-культурные. Политические права, как правило, принадлежат только гражданам данного государства и часто реализуются в обществе, в коллективе, объединениях граждан. В Конституции РФ

закреплены следующие: право на информацию (ч. 4 ст. 29) – данное право в равной мере может быть признано и личным (гражданским) и политическим; право на объединение (ст. 30); право граждан РФ на проведение публичных мероприятий (ст. 31); право граждан РФ на участие в управлении делами государства (ст. 32); право граждан РФ на обращения (ст. 33), свобода мысли и слова (ст. 29).

К экономическим правам и свободам следует относить рыночно-экономические права и свободы, обеспечивающие свободу предпринимательской и иных форм экономической, трудовой деятельности: право частной собственности (ч. 1 ст. 35) и ее наследования (ч. 4 ст. 35); право свободного владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами (ст. 36); право на свободу предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34); право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37); право на труд и на вознаграждение за труд (ч. 3 ст. 37).

К социальным следует относить блок прав и свобод, гарантирующих человеку достойную жизнь, защиту от негативного воздействия рынка поддержку общества в сфере обеспечения здоровья, помощи различным социальным группам: право на государственную защиту материнства, детства и семьи (ч. 1 ст. 38); право на государственную поддержку отцовства, инвалидов и пожилых граждан (ч. 2 ст. 7); право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39); право на жилище (ч. 1 ст. 40), право на получение жилища малоимущими гражданами бесплатно или за доступную плату (ч. 3 ст. 40); право на охрану здоровья и медицинскую помощь, включая бесплатную медицинскую помощь в государственных учреждениях здравоохранения (ст. 41). К социальным правам могут быть отнесены и социальные права-гарантии, обеспечивающие взаимоотношения работника и работодателя, нормальное физическое развитие личности: право на труд, в условиях безопасности и гигиены, право на вознаграждение за труд без дискриминации, право на гарантированный минимальный размер оплаты труда, право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37); право на отдых

(ч. 5 ст. 37); право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

Иногда социальные и экономические права и свободы именуют социально-экономическими в связи с тем, что они тесно переплетаются, связаны с реализацией потребностей личности в сфере социального обеспечения, трудовых отношений, которые имеют экономическую, денежную основу.

К духовно-культурным правам, закрепленным в тексте Основного закона следует относить права и свободы, способствующие духовному развитию граждан: право на образование (ч. 1 ст. 43), на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования (ч. 2 ст. 43); право на бесплатное получение на конкурсной основе высшего образования (ч. 3 ст. 43); свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (ч. 1 ст. 44); свободу преподавания (ч. 1 ст. 44); право на доступ к культурным ценностям, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры (ч. 2 ст. 44); право на охрану интеллектуальной собственности (ч. 1 ст. 44).

Права и свободы человека и гражданина неразрывно связаны с обязанностями, это мера должного поведения. В Конституции РФ закрепляются обязанности общие, обращенные ко всем лицам, находящимся на ее территории: обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 1 ст. 15), сохранять природу (ст. 58), беречь памятники культуры (ст. 44), платить налоги (ст. 57), заботиться о детях (ст. 38) и др., а также исключительно к собственным гражданам: защищать отечество (ст. 59). Обязательность выполнения конституционных обязанностей обеспечивается мерами конституционной, административной и уголовной ответственности.

К особой разновидности прав, как возможности защиты либо восстановления нарушенных прав, к так называемым законным интересам, или правам-гарантиям, относятся положения ст. 45–54 Конституции РФ. Среди них: право на государственную защиту, право защищать свои права

и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45); право на судебную защиту, право обращаться с защитой в межгосударственные органы (ст. 46); право на рассмотрение дела по подсудности, право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ст. 47); право на получение квалифицированной юридической помощи, право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (ст. 48); презумпция невиновности, как право признаваться невиновным до тех пор, пока виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда (ст. 49); право на пересмотр приговора (ст. 50); право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51) и др.

В главе 2 Права и свободы человека Конституции РФ закладываются основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства. Закрепляется, что они обладают правами и свободами, несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных ФЗ или международным договором РФ (ст. 62 Конституции РФ). Устанавливается, что иностранным гражданам и лицам без гражданства в РФ предоставляется политическое убежище, не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения (ст. 63 Конституции РФ).

В заключении гл. 2 ст. 64 Конституции РФ делается вывод о том, что ее содержание составляет основы правового статуса личности, а так же указывается на особый характер ее изменения. Согласно гл. 9 Конституции РФ гл. 2 возможно только пересмотреть в порядке, предусмотренном Конституцией.

Таким образом, конституционно-правовой статус личности представляет собой совокупность закрепленных и гарантированных Конституцией РФ прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Конституционно-правовой статус личности это основа, ядро правового статуса личности, он является исходным, все остальные отраслевые статусы производны от него.

## § 4.2. Институт гражданства в Российской Федерации

Непременным условием существования государственно-организованного общества является требование юридического закрепления факта постоянного проживания населения на его территории в виде фиксации особой правовой связи с ним. Такая правовая связь лица с государством оформляется посредством гражданства. Гражданство принято рассматривать как субъективное право, правоотношение, правовой институт.

Как субъективное право гражданство складывается из целой совокупности правомочий закрепленных в Конституции РФ: проживать на территории государства (ч. 1 ст. 61); обладать всем объемом прав и свобод (ч. 2 ст. 6); замещать государственные должности (ч. 4 ст. 32); пользоваться защитой как на территории страны, так и за ее пределами (ч. 2 ст. 61); свободно покидать территорию своего государства и возвращаться (ч. 2 ст. 27).

Как правоотношение гражданство представляет особую устойчивую политико-правовую связь лица с государством, возникающую, как правило, с момента рождения, оформленную формально-юридически документом удостоверяющим личность гражданина, не прекращающуюся в течение всей жизни, даже за пределами страны, при приобретении иного гражданства, за исключением случаев добровольного выхода из гражданства<sup>1</sup>.

Как правовой институт гражданство представляет собой комплекс правовых норм, регулирующих однородную группу общественных отношений по поводу правовой связи лица и государства в виде гражданства. Институт гражданства выступает одной из основ конституционного строя, подинститутом основ правового статуса личности. Наличие либо отсутствие данного структурного элемента в статусе личности указывает на объем принадлежащих человеку или гражданину прав и свобод, обязанностей.

В статье 6 Конституции РФ закрепляются базовые принципы гражданства. К ним относится принцип единого гражданства, что принципиально

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. М., 1994. С. 11–12.

важно в условиях федеративного государства, наличия в составе РФ республик (государств). Гражданство с 12 декабря 1993 г. едино для всех граждан России, в том числе проживающих в республиках РФ, хотя ранее законодательство предусматривало возможность наличия у республик собственных гражданств. Гражданство провозглашается единым и равным независимо от приобретения, таким образом, законодательство России достаточно либерально по сравнению с зарубежными странами, где строго ранжируются права собственных, прирожденных граждан, которым предоставляется полный объем прав, и натурализованных, которым статус предоставляется в существенно урезанном виде и в политической, и экономической сферах. Однако российское государство ужесточило свою политику в части требования к лицам, претендующим на занятие государственных, муниципальных должностей в органах публичной власти, установив, что исключительно граждане РФ, не имеющие (ст. 77, 78 Конституции РФ), либо не имеющие и не имевшие ранее гражданства (ст. 81 Конституции РФ) иностранного государства имеют право быть избранными (назначенными) на соответствующие должности.

Основной гарантией гражданства выступает запрет на лишение гражданства (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ). Лишение гражданства негуманно, поскольку лишает человека какой бы то ни было защиты, тем не менее применяется в ряде государств. Институт гражданства в России не используется как инструмент для борьбы с инакомыслием, политическими конкурентами, для противодействия преступности, что в полной мере гармонизирует российское законодательство с международным<sup>1</sup>, в котором закреплен запрет на лишение гражданства. Вместе с тем гражданин вправе самостоятельно определиться и выбрать выход из гражданства в случае необходимости.

Основным источником, регламентирующим вопросы гражданства, является Федеральный закон от 31.05.2020 № 62-ФЗ «О гражданстве»<sup>2</sup> (далее – ФЗ «О гражданстве»).

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

<sup>2</sup> О гражданстве: федер. закон от 31.05.2020 № 62-ФЗ (ред. от 24.09.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 25.09.2022).

Закон о гражданстве РФ определяет гражданство как устойчивую правовую связь лица с РФ, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Эта связь юридически оформляется документами, подтверждающими его. Такими документами являются паспорт гражданина РФ<sup>1</sup>, свидетельство о рождении ребенка, иной документ, признаваемый в качестве удостоверяющего личность и содержащий указание на гражданство.

В законодательстве РФ закрепляются следующие принципы российского гражданства: 1) единого гражданства, т. е. не существует разных по своему правовому характеру гражданства субъектов РФ и РФ (в отличие от регулирования данных вопросов более раннего периода, когда существовали гражданства республик, теперь их гражданство упразднено); 2) равенства гражданства, т. е. права граждан по способу получения гражданства не ранжируются, нет разницы прав граждан в зависимости от получения гражданства по рождению, или совершеннолетними (натурализации); 3) невозможности лишения российского гражданства или права изменить его; 4) невозможности высылки и выдачи российского гражданина иностранному государству; 5) защиты и покровительства государства на его территории и за его пределами; 6) возможность иметь иное гражданство (двойное гражданство, множественность гражданств); 7) открытый и свободный характер гражданства, поощряется приобретение гражданства; 8) принцип сохранения гражданства за лицами, проживающими за пределами страны; 9) отрицание его автоматического изменения вследствие заключения либо расторжения брака.

Различается порядок получения гражданства исходя из разделения оснований приобретения на его получение. Основания приобретения закрепляются положениями ст. 11 ФЗ «О гражданстве РФ». В их перечень

---

<sup>1</sup> Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: Указ Президента от 13.03.1997 № 232 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

входит приобретение гражданства: по рождению; в результате приема в гражданство; в результате восстановления в гражданстве; по иным основаниям, предусмотренным законом или международным договором РФ.

Приобретение гражданства детьми по рождению как разновидность приобретения гражданства в науке конституционного права именуется филиация, т. е. по факту рождения (от лат. *filius* – сын). Филиация по «принципу крови» означает приобретение ребенком гражданства (подданства) по факту гражданства его родители без учета места рождения, а по «принципу почвы» предусматривается автоматическое приобретение гражданства по факту рождения на территории того или иного государства. В российском законодательстве признаются оба принципа. В ст. 12 ФЗ «О гражданстве» закреплён перечень обстоятельств, при которых ребенок признается гражданином РФ независимо от места его рождения в случае, если один или оба родителя являются гражданами РФ, либо он родился на территории РФ, либо находится на территории РФ и его родители неизвестны. Кроме того, в ФЗ «О гражданстве» отдельно имеются положения гл. 5, регулирующие вопросы приобретения гражданства детьми, в случае, когда меняется гражданство их родителей, опекунов, попечителей. Как правило, действует общий принцип, при смене гражданства родителей – дети следуют за гражданством родителей.

Приобретение гражданства совершеннолетними как разновидность приобретения гражданства именуется натурализация, осуществляется дееспособными иностранными гражданами (лицами без гражданства), которые самостоятельно имеют возможность обратиться в компетентный орган государственной власти и подать заявление с просьбой о приеме в гражданство РФ. Натурализация осуществляется в общем и упрощенном порядке для различных категорий лиц.

Общий порядок излагается в ст. 13 ФЗ «О гражданстве», содержит условия, требования к лицам, подающим заявление о приеме в гражданство и перечень лиц, которые подпадают под действие данной статьи. Это лица, не имеющие льготных оснований приобретения гражданства. К условиям относится: возраст 18 лет, дееспособность, непрерывное проживание

на территории РФ на основании вида на жительство не менее 5 лет. К требованиям относятся: обязанность выполнять ч. 2 ст. 15 Основного закона, иметь законный источник существования, владеть русским языком. В законе устанавливаются и отдельные исключения, применяемые в отношении лиц, подпадающих под общий порядок приобретения гражданства, например, пятилетний срок сокращается до одного года для беженцев, наличие вида на жительство не требуется у иностранных граждан, заключивших контракт о прохождении службы в Вооруженных Силах РФ, других войсках на срок не менее одного года, либо в случае наличия заслуг перед РФ прием осуществляется без соблюдения условий, перечисленных в ст. 13 ФЗ «О гражданстве».

В статье 14 ФЗ «О гражданстве» дается перечень лиц, которые имеют право на льготный, без соблюдения обязательных требований, закрепленных в ст. 13 этого закона, упрощенный порядок приобретения гражданства. К таким лицам относятся: лица, достигшие 18 лет, дееспособные, ранее имевшие гражданство СССР, проживающие на территории бывших союзных республик, но не получившие их гражданства, вследствие чего они признаются в РФ апатридами (лицами без гражданства); лица, родившиеся на территории РСФСР и имевшие гражданство СССР; состоящие в браке с гражданином РФ не менее 3-х лет; имеющие дееспособного совершеннолетнего ребенка гражданина РФ, либо ребенка гражданина РФ, за которым необходим уход, а другой родитель гражданин РФ по различным причинам, указанным в законе не имеет возможности его осуществлять; и иные категории лиц, в том числе являющиеся инвесторами, квалифицированными специалистами на указанных в ФЗ условиях, а так же гражданами Республики Беларусь, Республики Казахстан, республики Молдова или Украины.

В гуманитарных целях в отношении отдельных категорий граждан Указами Президента РФ могут устанавливаться дополнительные возможности для получения гражданства определенной категории лиц. Так, например, Указами Президента РФ в 2019 г. были предоставлены возможности получить гражданство в упрощенном порядке для лиц, проживающих

на территории ДНР и ЛНР Украины<sup>1</sup>, Республики Крым и г. Севастополя, гражданам Афганистана, Йемена и Сирии, ранее имевших гражданство СССР<sup>2</sup>, с июля 2022 г. так же всем жителям Украины, постоянно проживающим на территории ДНР, ЛНР, или Украины<sup>3</sup>.

Восстановление в гражданстве РФ как разновидность приобретения гражданства именуется репатриация и распространяет общий порядок, предусмотренный ст. 13 ФЗ «О гражданстве» на лиц, состоявших и затем утративших гражданство РФ, сокращая при этом срок проживания до трех лет.

Оптация как разновидность приобретения гражданства одновременно выступает способом прекращения и способом приобретения гражданства. Такой способ приобретения имеет место в случае изменения частью территории государства своей гражданской принадлежности. В случае изменения государственной принадлежности территории, на которой про-

---

<sup>1</sup> Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 183 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187; О внесении изменений в Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке»: Указ Президента РФ от 17.07.2019 № 343 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О внесении изменений в Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке» и «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке»: Указ Президента РФ от 11.07.2022 № 440 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

живают граждане, они могут выбрать гражданство: оставить прежнее и быть иностранцами, либо приобрести гражданство того государства, к которому данная территория в настоящий момент относится. Такой способ приобретения и одновременно прекращения гражданства уже имел место в истории России. В 2014 г. в состав РФ вошел Крым в качестве республики и Севастополь в качестве третьего города федерального значения, в 2022 г. Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область после проведения на их территории референдумов о вхождении в состав РФ, на основании реализации права на самоопределение народа, проживающего на его территории. Впоследствии, населению, проживающему на указанных территориях, было предоставлено право выбора гражданства.

Законодательство предусматривает как основания приобретения гражданства, так и его прекращения. Прекращение гражданства имеет форму выхода из гражданства. Выход является добровольным, означает, что лицо утрачивает защиту государства, ему предоставляется меньший объем прав и свобод по сравнению с гражданами РФ на территории российского государства. Основания выхода: волеизъявление гражданина и иные основания, предусмотренные ФЗ или международным договором.

В соответствии с законодательством, никто не может запретить лицу выйти из гражданства РФ, однако при выходе из него лицо может встретить препятствия, предусмотренные положениями ст. 20 ФЗ «О гражданстве». Выход из гражданства не допускается, если лицо имеет невыполненные обязательства перед РФ, в отношении него осуществляется уголовное преследование, имеется вступивший в силу приговор суда, не имеет иного гражданства и благоприятных условий для его приобретения.

Порядок приобретения гражданства включает подачу обращения в компетентный орган в виде заявления с просьбой о приеме в гражданство, рассмотрения обращения и иных требуемых документов указанным органом, разрешения обращения, т. е. принятия решения об отклонении заявления о приеме, либо принятия решения о выдаче гражданства. Заявление отклоняется по ряду оснований, указанных в законе, в том числе в случае,

если лицо выступает за насильственное изменение основ конституционного строя, преследуется в уголовном порядке, является действующим военнослужащим иностранного государства и др. Заявления о приеме в гражданство рассматриваются компетентными органами в общем порядке в срок до одного года, в упрощенном порядке до шести месяцев. Решение не может быть обжаловано, что не исключает подачи заявления повторно через один год. Гражданство считается принятым после принятия компетентным органом решения о приобретении лицом гражданства, выдаче паспорта гражданина РФ и произнесения текста присяги гражданина РФ.

В практике реализации законодательства о гражданстве встречаются случаи отмены гражданства, которое осуществляется только в судебном порядке. Подобное решение принимается, если будет установлено, что решение о приеме в гражданство было принято на основании заведомо ложных сведений или подложных документов, либо если лицо откажется произнести присягу в момент вручения паспорта.

К органам, ведающим вопросами гражданства относятся: Президент РФ, федеральный орган государственной власти, ведающий вопросами внутренних дел и его территориальные органы (Министерство внутренних дел Российской Федерации – далее МВД России); федеральный орган государственной власти, ведающий вопросами иностранных дел (Министерство иностранных дел России – далее МИД РФ); дипломатические представительства и консульские учреждения России за рубежом. Президент РФ решает вопросы: приема в гражданство РФ в общем порядке; восстановления в гражданстве РФ в общем порядке; выхода из гражданства в общем порядке; отмены решений по вопросам гражданства (ст. 29 ФЗ «О гражданстве»). По всем этим вопросам Президент РФ издает указы. МВД России ведает вопросами гражданства внутри страны, МИД России – за рубежом. В их функции входят: определение наличия гражданства у лиц, проживающих на территории РФ, за ее пределами; прием заявлений по вопросам гражданства РФ; проверка фактов в представленных документах; направление заявлений вместе с документами Президенту РФ; определение принадлежности лиц к гражданству РФ; ведение учета лиц, в отношении

которых принято решение об изменении гражданства; оформление гражданства РФ; осуществление отмены решений по вопросам гражданства РФ; рассмотрение заявлений по вопросам гражданства РФ; исполнение решений по вопросам гражданства и др.

### **§ 4.3. Основы правовых статусов иностранных граждан, лиц без гражданства, лиц с двойным гражданством в Российской Федерации**

В отношении иностранных граждан в России действует национальный режим, это означает, что граждане РФ и иностранные граждане, лица без гражданства уравниваются в правах, свободах и обязанностях, за некоторыми исключениями, которые предусматривают ряд федеральных законов (ст. 62 Конституции РФ).

Конституционно-правовой статус иностранных граждан и приравненных к ним по статусу лиц без гражданства регламентирует статусный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Иностранцами признаются физические лица, не связанные с РФ особой политико-правовой связью (гражданством), имеющие документальные свидетельства их принадлежности к гражданству (подданству) иностранного(ых) государств(а). К ним могут относиться: национальные паспорта, иные документы их заменяющие документы.

Под лицами без гражданства признаются физические лица, не связанные с РФ особой политико-правовой связью (гражданством), и не имеющие документальные свидетельства их принадлежности к гражданству (подданству) иностранного(ых) государства(в). Тем не менее, требования к наличию у них документов, удостоверяющих личность, также

---

<sup>1</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

предъявляются, ими могут быть: документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором РФ; разрешение на временное проживание; вид на жительство; иные документы.

При законной иммиграции при въезде в РФ в пункте пропуска через государственную границу России каждому иностранцу выдается особый документ – миграционная карта, являющаяся средством контроля за пребыванием иностранных на территории РФ. Миграционная карта представляет собой документ в виде бланка, в котором отражается информация о личных данных въезжающего, а также сведения относительно сроков, целей, длительности пребывания в РФ. Миграционную карту обязан получить каждый въезжающий иностранных гражданин, при выезде из РФ – сдать ее уполномоченному должностному лицу.

Иностранные граждане, въехавшие в РФ, обязаны встать на миграционный учет – зарегистрироваться в течение 7 дней со дня прибытия в РФ в территориальном подразделении по вопросам миграции МВД России по месту пребывания. Временно и постоянно проживающие иностранцы обязаны ежегодно проходить перерегистрацию.

РФ с целью обеспечения национальной безопасности устанавливает визовый режим въезда для граждан сопредельных иностранных государств, делая исключения для отдельных стран, например для большинства стран Содружества независимых государств (СНГ). Иностранные граждане из стран, с которыми у нас установлен визовый режим, могут прибывать в Россию и находиться на ее территории на срок, указанный в визе. Иностранные граждане, прибывшие в порядке, не требующем визы, вправе находиться на территории РФ на законных основаниях на срок, не превышающий 90 суток.

По времени пребывания и проживания на территории РФ следует различать три разновидности статуса иностранных граждан: временно пребывающие, временно проживающие и постоянно проживающие.

Лицо, имеющее статус временно пребывающего – это иностранный гражданин, прибывший в РФ впервые на основе визы, в без визовом

порядке, либо уже ранее посещавший РФ, но не имеющий ни разрешения на временное проживание, ни вида на жительство.

Лицо, имеющее статус временно проживающего – это иностранный гражданин, получивший разрешение на временное проживание. Разрешение выдается в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством РФ и позволяющей на ее основании прожить на территории России 3 года. Однако в законодательстве предусмотрен перечень лиц, которым разрешение на временное проживание выдается без учета квоты: беженцам, иностранным обучающимся и др.

Лицо, имеющее статус постоянно проживающего – это иностранный гражданин, имеющий вид на жительство. Вид на жительство иностранный гражданин может получить в течение срока действия разрешения на временное проживание, но не раньше, чем через год после его получения. Вид на жительство с 2019 г. выдается бессрочно (ранее – на 5 лет с возможностью неоднократного продления). Вид на жительство, безусловно, увеличивает возможности, объем прав и свобод иностранного гражданина, однако это не означает, что за нарушение законов РФ нельзя аннулировать вид на жительство, либо применить наказание в виде административного выдворения к лицу, обладающему видом на жительство.

Иностранцам гарантируется и предоставляется весь объем прав и свобод в личной, экономической, социальной и духовно-культурной сферах. В сфере личных отношений все без исключения права предоставляются иностранцам, возможность ограничения части из них предусмотрена ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, например, предоставляемое ст. 27 Конституции РФ право на беспрепятственное, свободное передвижение по территории РФ и выбор места жительства равным образом распространяется и на иностранных граждан, однако на основе ФЗ допускается установление ограничений связанных с правилами миграционного учета, отдельных ограничений по въезду и проживанию на отдельных территориях РФ, в том числе приграничных территориях, ЗАТО и др. В интересах обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка могут устанавливаться ограничения в пере-

движении и выборе места жительства как для иностранных, так и для собственных граждан. При соблюдении установленных законом правил иностранные граждане могут свободно въезжать в РФ и выезжать из нее.

Существенные ограничения прав иностранных граждан устанавливаются исходя из необходимости обеспечения национальной безопасности в политической и экономической сферах. В соответствии с законодательством РФ иностранные граждане не имеют права замещать государственные, муниципальные и иные должности любого уровня, участвовать в выборах, референдумах государственного уровня (федеральных, региональных), а так же замещать должности члена экипажа военного корабля, летательного аппарата государственной службы, командира или члена экипажа экспериментального или гражданского военного судна, занимать любые должности в организациях и на объектах, связанных с обеспечением государственной безопасности (ст. 14 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Иностранцы могут свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию вместе с тем устанавливается ряд правил и ограничений по сферам трудовой деятельности, например, иностранным гражданам запрещено нанимать для розничной торговли лекарственными средствами, торговли на рынках, торговли вне магазинов палаток и рынков.

Все иностранные граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ, законы, платить налоги, соблюдать иные конституционные обязанности, кроме обязанности, предусмотренной ст. 59 Основного закона – нести срочную воинскую службу.

Иностранцы в России равны перед законом, независимо от каких бы то ни было условий, но объем предоставляемых им прав и свобод зависит от нахождения в статусе временно пребывающего, временно проживающего или постоянно проживающего. Самый меньший объем прав и свобод у временно пребывающих, их возможности в политической, экономической сферах существенно ограничены. По общему правилу возможность трудиться иностранцами может быть

реализована лишь только на основе разрешения на работу либо патента, за исключением лиц, являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работников консульских учреждений, а так же журналистов, соотечественникам, участвующим в государственной программе по добровольному переселению, целому ряду иностранных обучающихся и др. Временно проживающие и постоянно проживающие в РФ, имеют более высокий статус, получение патентов, либо разрешений на осуществление трудовой деятельности им так же не требуется, вместе с тем законодательством предусмотрен ряд иных требований и ограничений в сфере труда. В законодательстве установлено, что иностранный гражданин, имеющий в РФ статус временно проживающего, имеет право трудиться только в том субъекте, на территории которого ему было разрешено временное проживание (п/п 1 п. 4 п. 5 ст. 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Статус постоянно проживающего предоставляет иностранному гражданину большие права, прежде всего, гарантирует по истечении пятилетнего срока проживания на его основании возможность получить гражданство РФ. А так же законодательство предоставляет иностранным гражданам, находящимся в статусе постоянно проживающих, доступ к политическим правам, к возможности управлять делами государства, посредством права на участие в муниципальных выборах и референдумах: голосовать, избирать и быть избранными (ч. 2 ст. 12 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Изложенные выше положения распространяются и на лиц без гражданства в РФ, если иное не вытекает из законодательства. Вместе с тем особые статусы имеют граждане иностранных государств, обладающие привилегиями и иммунитетами в связи с государственной значимостью занимаемых ими должностей (главы государств, депутаты, министры, судьи и др.).

Особым конституционно-правовым статусом обладают так же такие иностранные граждане, которые имеют свидетельство о признании их

беженцами. РФ ратифицировала Конвенцию о статусе беженцев<sup>1</sup>, протоколы к ней, в соответствии с которыми взяла на себя обязательства по приему и адаптации на своей территории, оказании помощи лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, подпадающим под понятие «беженец», предусмотренное российским законодательством.

Беженцем в соответствии с российским законодательством<sup>2</sup> признается лицо, не являющееся гражданином РФ, которое в силу обоснованных опасений своей жизни и здоровью, членам своей семьи не может, не хочет получить защиту от различного вида угроз или не получает защиту от собственного государства, не желает вернуться в страну своего прежнего местожительства вследствие каких-либо опасностей.

Иностранцев граждан в статусе беженца следует отличать от вынужденных переселенцев<sup>3</sup>, которые в соответствии с российским законодательством являются гражданами РФ. Они по тем же причинам, что и беженцы перемещаются по территории РФ, покидая свое прежнее место жительства в пределах РФ, опасаясь каких-либо опасностей и угроз. И беженцы, и вынужденные переселенцы, получив соответствующий статус, приобретают дополнительные права и обязанности: право на размещение в центре временного содержания, на медицинскую помощь, материальную помощь, обязанности соблюдать правила размещения на территории центра временного размещения, для иностранных граждан знать российское законодательство, пройти обязательное медицинское освидетельствование, получить навыки новой профессии, в случае невозможности трудиться по ранее имеющейся и др. В том числе беженцам и вынужденным переселенцам предоставляется беспроцентная долгосрочная ссуда на приобре-

---

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев: Женева, 28 июля 1951 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О беженцах: федер. закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О вынужденных переселенцах: федер. закон от 19.02.1993 № 4539-1 (ред. от 08.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

тение жилья, органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие беженцам и вынужденным переселенцам в решении их жизненных проблем. Лица, признанные беженцами или вынужденными переселенцами, пользуются всеми правами гражданина РФ и несут соответствующие обязанности, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Статус беженца и вынужденного переселенца предоставляется по ходатайству лица. Ходатайство подается в орган внутренних дел по месту пребывания в любом из субъектов РФ. После проверки принимается решение о предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца и выдается соответствующее удостоверение. Оно действительно в течение пяти лет для вынужденного переселенца, трех лет – для беженца. По заявлению лица каждый раз удостоверение может продлеваться на год. Отказ в принятии ходатайства или в предоставлении статуса беженца, вынужденного переселенца может быть обжалован в суд. РФ имеет право отказать в предоставлении статуса беженца иностранным гражданам, в отношении которых осуществляется уголовное преследование за тяжкие преступления не политического характера за пределами РФ.

Политическое убежище в России (ч. 1 ст. 63 Конституции РФ) предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с Положением о порядке предоставления РФ политического убежища<sup>1</sup>. Его стремятся получить те иностранные граждане, которые опасаются 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. Предоставление политического убежища

---

<sup>1</sup> Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.1997 № 746 (ред. от 19.12.2018) Электронный ресурс. URL: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

производится по ходатайству заинтересованного лица Указом Президента РФ. Лицо, которому предоставлено политическое убежище, пользуется на территории РФ правами и свободами и несет обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных для иностранных граждан и лиц без гражданства ФЗ или международным договором РФ. В предоставлении политического убежища иностранному гражданину может быть отказано при наличии указанных в законе обстоятельств (преследуется по закону, предоставило заведомо ложные сведения и т. д.). Политического убежища можно лишить по соображениям государственной безопасности, либо если будет установлено, что лицо занимается деятельностью, противоречащей целям и принципам ООН, либо совершило преступление и в отношении него имеется вступивший в законную силу и подлежащий исполнению обвинительный приговор суда.

Не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (бездействие), не признаваемые в РФ преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах, осуществляются на основе ФЗ или международного договора РФ (ч. 2 ст. 63 Конституции РФ).

#### **§ 4.4. Юридические механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации**

Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина – это совокупность средств и способов, которыми осуществляется защита и охрана прав и свобод личности. Среди них элементы разнопорядкового уровня: законодательство, процедурные способы защиты прав и свобод, деятельность органов публичной власти (как сам порядок их деятельности, так и результаты указанной деятельности), международных органов и организаций, правозащитных общественных объединений, самостоятельная реализация прав и свобод личности, которые направлены на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод.

Следует различать понятия «защита» и «охрана». При всем многообразии понимания данных терминов, традиционно под охраной понимают деятельность государственных органов, связанную с ограждением личности от посягательств на его права и обязанности, в данном случае, когда право еще не нарушено, осуществляется предупредительная правоохранительная функция. Под защитой понимается активная оборона или восстановление уже нарушенного права самим гражданином или от его имени иными лицами, организациями, государством (восстановительная право-защитная функция).

В структуру механизма защиты прав и свобод личности входят следующие элементы: объект, принципы, гарантии, участники, субъекты охраны и защиты.

В качестве объекта механизма защиты прав и свобод человека и гражданина выступают права и свободы человека и гражданина, закрепленные в международных нормативных правовых актах, в текущем российском законодательстве и обеспеченные различными способами охраны и защиты, включая правосудие.

Принципы механизма защиты прав и свобод человека пронизывают, оказывают влияние на все элементы механизма, содержатся как в международном, так и национальном праве. Это положения об уважении, признании, обеспечении, осуществлении, охране прав и свобод человека, а так же закрепляющие принципы равноправия; гуманизма, справедливости, правовой определенности норм, правомерного и соразмерного ограничения прав и свобод и мн. др.

Кроме объекта, принципов, в системе защиты прав и свобод человека и гражданина важное значение имеет субъектный состав лиц, участвующих в данных правоотношениях.

Следует выделять: участников, членов гражданского общества (граждан, их коллективы), нуждающиеся в защите и охране их прав и свобод; субъекты, в том числе властные субъекты публичной власти, осуществляющие защиту и охрану участников. По смыслу Конституции РФ участники, нуждающиеся в защите, могут быть единоличными, либо коллективными.

К первым могут быть отнесены: человек, гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства, беженец и др. В Конституции РФ указание на них содержится в положениях ст. 2 (человек – высшая ценность), ч. 3 ст. 6 (гражданин РФ не может быть лишен своего гражданства или права изменить его), ч. 3 ст. 62 (иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ) и др. К ним следует относить и лиц, указываемых в Основном законе как находящихся в особых социальных статусах: детей (ч. 2 ст. 38), инвалидов и пожилых граждан (ч. 2 ст. 7), соотечественников (ч. 3 ст. 69), либо в процессуальных статусах: обвиняемых в совершении преступления (ч. 2 ст. 47, 49), задержанных, заключенных под стражу (ч. 2 ст. 48), осужденных (ч. 3 ст. 50), потерпевших от злоупотреблений властью (ст. 52) и др. Для их защиты предусмотрены особые процедуры.

Коллективные участники, нуждающиеся в защите и охране, также различаются. Они могут самообразовываться на ситуативной основе, как например, в случае участия на митингах, шествиях, демонстрациях (ст. 31), коллективного обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 33) или, могут объективно существовать как сложившаяся данность. В последнем случае речь идет об этнических общностях людей, объединенных общей исторической судьбой и проживающих на территории РФ, нуждающиеся в защите в силу малочисленности и угрозе исчезновения языка, традиций, верований, утраты самобытности развития. Речь идет об упоминаемых в ст. 69 п. «в», ст. 71 п. «б», «м» ч. 1 ст. 72 коренных малочисленных народах РФ, национальных меньшинствах, малочисленных этнических общностях.

Субъектный состав властных участников, осуществляющих правозащитную деятельность так же многочисленен. Правозащитную функцию осуществляют в той или иной мере все публичные органы государства, организованные институты гражданского общества. Все органы публичной власти, и государственные и муниципальные органы рассматривают обращения граждан, в том числе жалобы граждан на нарушение их прав

и свобод<sup>1</sup>, и уже по этому одному признаку могут быть отнесены к правозащитным. К субъектам правозащитной деятельности в полной мере можно относить институты гражданского общества: деятельность самой личности, деятельность политических партий, различных общественных объединений, средств массовой информации и др.

Таким образом, публичные властные субъекты представлены тремя ветвями органов государственной власти: федеральным уровнем, уровнем субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Среди публичных властных субъектов федерального уровня следует особо выделить: Президента РФ, который выступает гарантом конституционных прав и свобод, Федеральное Собрание РФ, определяющее законодательное регулирование данной сферы, Уполномоченного по правам человека РФ, осуществляющего контроль за соблюдением прав и свобод, Конституционный Суд РФ, рассматривающий дела по защите прав свобод граждан, Прокуратуру РФ, осуществляющий надзор за соблюдением законов и прав человека в деятельности федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления и мн. др.<sup>2</sup> На уровне субъектов особо следует выделять деятельность главы субъекта РФ, Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченного по защите прав предпринимателей, мировых судей, избирательной комиссии субъекта РФ и мн. др. На публичный уровень указывают положения следующих конституционных статей: в ст. 2 – государство, ч. 2 ст. 19 – государство, ч. 2 ст. 45 – органы государственной власти и органы местного самоуправления; на уровень субъектов РФ – п. «б» ч. 1 ст. 72; на муниципальный уровень в ст. 18 – органы законодательной, исполнительной, судебной власти и органы местного самоуправления;

---

<sup>1</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник / В.В. Барбин и др. М., 2020. С. 67–68.

на межгосударственный – ч. 3 ст. 46, 79 – межгосударственные органы защиты прав и свобод человека.

К организованным правозащитным субъектам общественного вида по совокупному смыслу ст. 13 и 30 Конституции РФ, относятся объединения различной направленности: религиозные, профессиональные союзы, политические партии, правозащитные организации (например, «Комитет солдатских матерей России», «Центр содействия коренным малочисленным народам Севера» и др.).

Важным элементом механизма защиты прав и свобод выступают гарантии, как совокупность благоприятных факторов, наличие которых обеспечивают защиту и охрану прав и свобод. Различают общие, базовые (существование политических, экономических, социальных и духовно-культурных отношений, их закрепление в основах конституционного строя) и специальные, юридические, производные от общих (законодательство, деятельность правоохранительных и правозащитных органов, процедурные способы защиты, в том числе судебные и др.).

Юридические способы защиты прав и свобод:

1. Конституционно-судебный механизм защиты прав и свобод (ст. 125 Конституции РФ) – это возможность обращения в Конституционный Суд РФ, деятельность которого регламентируется ФКЗ от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»<sup>1</sup>.

2. Судебная защита прав и свобод гарантируется каждому (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ) и регулируется рядом ФКЗ, ФЗ<sup>2</sup>, данные конституционные

---

<sup>1</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21.06.1994 № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022); О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (в ред. 01.07.2021); О статусе судей в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. 16.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

положения подразумевают, что каждому нуждающемуся в судебной защите в случае нарушения его прав восстановление в правах обеспечивается компетентным судом. Для рассмотрения дела в суде гражданин, иностранный гражданин, либо без гражданства имеет право подать обращение в суд, которое в обязательном порядке по подсудности будет рассмотрено компетентным судом, входящим в единую систему страны.

3. Законная самозащита человеком своих прав и свобод осуществляется лично или через общественные объединения в пределах, оговоренных в нормативных правовых актах. Согласно ч. 2 ст. 45 Конституции РФ каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Индивид имеет право использовать для защиты своих прав и свобод все государственные средства защиты, согласно ст. 33, 35, 36, 46, 47–54 Конституции РФ, т. е. может использовать все виды обращений, обжалований, в особенности судебную систему

4. Административно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина предопределяется издаваемыми в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ и ФЗ, устанавливающими полномочия органов исполнительной власти в конкретных сферах управления и определяющих в этих сферах взаимоотношения органов публичной власти с индивидами, обязанности соответствующих органов и формы защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц

5. Международная защита прав и свобод – возможность обращения в Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) или иные международные правозащитные организации в соответствии с международными договорами России в том случае, если исчерпаны все средства правовой защиты внутри страны (пройдены все судебные инстанции).

Таким образом, конституционный механизм защиты прав и свобод человека и гражданина представляет собой целостную систему, обеспечивающие достижение определенного результата – воплощение в действительность гарантированных Основным законом конституционных прав и свобод личности. В качестве объекта защиты выступают права и свободы человека и гражданина; в качестве участников – человек, граждане,

их коллективы, социальные группы, этнические меньшинства, в качестве субъектов защиты – публичные органы власти, межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, общественные объединения и организации. Приводят в действие элементы механизма защиты прав и свобод принципы и гарантии.

#### **§ 4.5. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации**

Впервые институт уполномоченного по правам человека, или как его называют в некоторых зарубежных странах омбудсмен, ампаро, проведор, государственный правозащитник, зародился в XIII в. в Швеции. В мировой и отечественной практике институт Уполномоченного по правам человека занимает важное место в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина. В России деятельность Уполномоченного по правам человека справедливо считается важным фактором укрепления законности, одной из форм парламентского контроля над исполнительными органами государственной власти. Уполномоченный по правам человека в России, способствуя восстановлению нарушенных прав личности, эффективно защищает права человека и гражданина наряду с судом, прокуратурой.

Институт Уполномоченного по правам человека в России впервые был учрежден, а точнее юридически закреплен в Декларации прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г. Тогда эта должность носила название Парламентского уполномоченного по правам человека, который назначался Верховным Советом сроком до 5 лет. Далее институт получил развитие, закрепление в п. «е» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, согласно которому полномочие по назначению на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека отнесено к ведению Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В 1997 г. был

принят ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

ФКЗ определил статус уполномоченного, его компетенцию, порядок назначения и освобождения от должности. Уполномоченным по правам человека в РФ является независимой и неподотчетной фигурой, не подчиняется каким-либо государственным органам или должностным лицам. Его деятельность не прекращается и не приостанавливается, а компетенция не ограничивается, при введении режимов чрезвычайного или военного положения на всей территории РФ, либо ее части. Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий.

В соответствии с Конституцией РФ, Уполномоченным по правам человека может быть гражданин РФ, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Уполномоченному по правам человека в порядке, установленном ФКЗ, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Согласно ФКЗ Уполномоченным по правам человека РФ может быть гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий в РФ, имеющий познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты. Уполномоченный не может являться депутатом Государственной Думы, членом Совета Федерации, а также депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, занимать какие-либо должности на государственной службе, осуществлять иную оплачиваемую или неоплачиваемую деятельность, кроме научной, преподавательской, творческой. Он также не вправе заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или же общественного объединения.

---

<sup>1</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

Предложения о кандидатах на должность Уполномоченного могут поступать от Президента РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатов и депутатских объединений Государственной Думы. Уполномоченный будет назначен на должность в случае, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы, он считается вступившим в должность с момента принесения им присяги. Уполномоченный по правам человека назначается на должность сроком на 5 лет и не может избираться более, чем на два срока подряд.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ являются следующие:

- рассмотрение жалоб граждан на решения или действия органов государственной власти и местного самоуправления (за исключением жалоб на решения принимаемые палатами Федерального Собрания РФ, законодательными органами субъектов РФ);

- разработка предложений по изменению законодательства;

- правовое просвещение населения;

- подготовка и выступление с ежегодным докладом о своей деятельности, со специальными докладами в случае выявления грубого нарушения прав человека и мн. др.

Уполномоченный по правам человека в РФ тесно взаимодействует с федеральными и региональными органами государственной власти, уполномоченными и комиссиями по правам человека в субъектах Федерации, неправительственными правозащитными организациями, с общественными наблюдательными комиссиями, средствами массовой информации.

Ежегодные доклады Уполномоченного представляют собой не просто отчет о его деятельности. Это, прежде всего, возможность обратить внимание властей на проблемы, требующие незамедлительного решения. Кроме того, в докладе Уполномоченный выражает свою точку зрения на ситуацию в области обеспечения прав и свобод граждан в целом в стране и в отдельных ее регионах.

Работа с рассмотрением обращений граждан выступает одним из ключевых направлений деятельности Уполномоченного. Рассмотрение

жалобы осуществляется в соответствии с требованиями ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и некоторых особенностей, предусмотренных статусным ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Получив жалобу, Уполномоченный имеет право: 1) рассмотреть обращение по существу; 2) разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; 3) передать жалобу государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу. О принятом решении принять жалобу к рассмотрению, либо отказать в ее принятии к ее рассмотрению, Уполномоченный должен уведомить заявителя в пятнадцатидневный срок. Важно подчеркнуть, что отказ в принятии жалобы должен быть мотивированным (ст. 9 ФЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»).

При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе: беспрепятственно посещать органы государственной власти, воинские части, учреждения, предприятия независимо от форм собственности, запрашивать у них необходимые материалы и документы, получать объяснения должностных лиц, проводить самостоятельно или совместно с другими органами, например, прокуратурой, проверку деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, поручать проведение экспертиз, связанных с рассмотрением конкретной жалобы, знакомиться с уголовными, гражданскими и административными делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел и др.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться в компетентный государственный орган, суд. Изучив и проанализировав информацию об имевших место нарушениях прав и свобод граждан, Уполномоченный по правам человека в РФ может направить свои замечания и предложения, в частности, касающиеся административных

процедур, органам публичной власти, которые обязаны в месячный срок рассмотреть полученные рекомендации и о принятых мерах сообщить ему в письменной форме.

В настоящее время в России создана разветвленная сеть уполномоченных по правам человека. В ФКЗ в 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» было сделано упоминание о том, что возможно создание и иных уполномоченных. Долгое время указанный вопрос на региональном уровне решался самостоятельно субъектами РФ в рамках регионального законотворчества. В 2015 г. институт уполномоченного по правам человека в субъекте РФ получил закрепление на федеральном уровне. В положения ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> была включена ст. 16.1 «Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ». В настоящее время его статус регламентируется положениями ФЗ 2020 г. «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»<sup>2</sup>. К лицам, претендующим на замещение указанной должности предъявляются повышенные требования: исключительного гражданства РФ, запрет на использование финансовых инструментов за рубежом, 30 лет, ценз оседлости, моральный ценз – безупречная репутация, образовательный ценз – высшее образование, профессиональный ценз – иметь опыт в сфере защиты прав и свобод, познания в данной области.

Возрастной ценз в 30 лет может быть законом субъекта РФ увеличен еще на пять лет. Срок полномочий не более пяти лет, не более двух сроков

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (утратил силу с 1 января 2023 г.): федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

подряд. Основное направление деятельности – рассмотрение жалоб и иных обращений граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, а так же подготовка отчетов, предложений, правовое просвещение и др. В соответствии с положениями федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» входит в систему публичной власти субъект РФ. Согласно ст. 37 указанного федерального закона на него законом субъекта РФ могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте РФ, иных должностных лиц уполномоченных осуществлять защиту прав иных категории граждан в субъекте РФ.

В России с 2009 г. функционирует институт Уполномоченного по защите прав ребенка<sup>1</sup>, деятельность которого с 2018 г. регламентируется ФЗ «Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Указанный уполномоченный входит в Администрацию Президента РФ, его должность официально именуется Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка. Он назначается на должность Президентом РФ на срок пять лет, одно и то же лицо не может быть назначено более чем на два срока подряд, его полномочия могут быть досрочно прекращены Президентом РФ. Согласно указанного федерального закона в субъектах РФ могут создаваться региональные уполномоченные по правам ребенка в субъекте РФ в целях обеспечения дополнительных гарантий соблюдения и защиты прав и законных интересов детей. Формируются в соответствии с региональным законодательством по согласованию с Уполномоченным при Президенте РФ по правам ребенка.

---

<sup>1</sup> Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 (ред. от 15.01.2019) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации: федер. закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ (ред. 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

В 2012 г. в России Президент России в своем Указе<sup>1</sup> дал поручение создать институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей, осуществляющего деятельность на федеральном и региональном уровнях. В настоящее время Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте РФ осуществляет правозащитную деятельность на федеральном уровне в соответствии с ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»<sup>2</sup>, назначается Президентом РФ с учетом мнения предпринимательского сообщества на 5 лет, на срок не более двух раз подряд, имеет своих представителей в каждом субъекте РФ, создаваемых в соответствии с региональным законодательством.

Институт уполномоченного по правам человека выступает эффективным инструментом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. В России совершенствование данного института осуществляется с учетом сложного федеративного устройства наряду с функционированием института Уполномоченного по правам человека в РФ учреждены уполномоченные по правам человека в субъекте РФ, а также с учетом необходимости особой защиты отдельных категорий граждан осуществляется дальнейшая специализация в рамках института, в настоящее время учреждены уполномоченные по защите прав ребенка, прав предпринимателей. Деятельность Уполномоченного не заменяет и не подменяет деятельность других государственных органов, осуществляющих защиту и восстановление прав и свобод граждан.

---

<sup>1</sup> О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента РФ от 07.05.2021 № 596 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федер. закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

## **§ 4.6. Международная защита прав и свобод человека и гражданина**

В соответствии со статьями 45, 46 Основного закона граждане РФ имеют право защищать свои права всеми не запрещенными законом способами, посредством обращения в суд, в том числе в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

К межгосударственным органам защиты относятся различные международные организации. Организация Объединенных Наций имеет ряд специализированных органов, деятельность которых направлена на защиту прав человека. Одним из таких органов, играющих огромную роль в данной сфере, является созданная в 1946 г. Комиссия по правам человека. Этот орган изначально был учрежден с целью разработки международных актов в области защиты прав человека. Полномочия Комиссии стали намного шире с принятием в 1967 г. Экономическим и Социальным Советом ООН резолюции 1235, наделившей ее правом проведения ежегодных слушаний «о нарушении прав человека и основных свобод, включая политику расовой дискриминации, сегрегации и апартеида во всех странах, в особенности в колониальных и зависимых странах и территориях». По результатам расследований Комиссия может принять резолюцию, осуждающую допущенные в той или иной стране нарушения прав и свобод человека. Комиссия направляет соответствующие отчеты в Генеральную Ассамблею ООН. Комиссия не уполномочена принимать какие-либо решения в отношении стран-нарушителей прав человека, однако она оказывает давление на такие государства, т. к. их правительства вынуждены оправдываться и представлять в ООН сведения о том, насколько они соблюдают права человека. Комитет по правам человека, в отличие от Комиссии, контролирует соблюдение обязательств в сфере соблюдения прав человека странами-участниками Международного пакта о гражданских и политических правах.

Единственным органом ООН, который имеет право принимать решения, обязательные для исполнения всеми государствами-членами организации, является Совет Безопасности. В случае массовых нарушений прав человека в отдельных странах Совет уполномочен предпринимать активные действия для их прекращения, что может выражаться в применении экономических санкций в отношении стран-нарушителей, а в экстраординарных ситуациях может быть принято решение о применении вооруженной силы.

Главным судебным органом Организации Объединенных Наций является Международный суд ООН (ст. 92 Устава ООН), решения которого обязательны для исполнения всеми государствами-участниками (ч. 1 ст. 94 Устава). Генеральная Ассамблея ООН на своих заседаниях рассматривает вопросы соблюдения прав человека, а также может принимать по ним резолюции. В 1993 г. Ассамблея учредила пост Представителя по правам человека ООН, в задачи которого входит координация деятельности органов по правам человека ООН и общее руководство Центром по правам человека ООН.

В системе международной защиты прав человека особе место занимают международные договоры и пакты, носящие универсальный характер, есть и региональные системы защиты прав человека, которые созданы в Европе, Америке и в Африке. Таким региональным договором на Европейском континенте является Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в разделе 1 которой перечислены права и свободы, подлежащие международной защите: право на жизнь, на свободу и безопасность, на судебную защиту, уважение личной и семейной жизни, на свободу собраний и другие демократические права. В Европейской конвенции содержатся также запреты на подневольный, принудительный или даже обязательный труд, на рабство, на пытки и бесчеловечное обращение. На основе Конвенции были основаны и успешно функционируют

Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека (далее ЕСПЧ). Данные органы рассматривают жалобы, как государств, так и отдельных лиц. Следует отметить, что эти контрольные органы Совета Европы, обладают в настоящее время большими полномочиями, нежели комитеты ООН. Так, например, Комитет независимых экспертов имеет право периодически посещать тюрьмы, казармы и психиатрические лечебницы без предварительного согласия государств-участников Европейской конвенции о предотвращении пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказание.

ЕСПЧ контролирует выполнение Конвенции государствами-участниками путем рассмотрения жалоб на ее нарушения, являясь высшей судебной инстанцией по вопросам соблюдения государствами-участниками своих обязательств в соответствии с Конвенцией. Суд работает на постоянной основе. Правом на обращение в ЕСПЧ обладают любые физические лица, неправительственные организации или группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одним из государств-участников Конвенции прав, гарантируемых Конвенцией или Протоколами к ней (ст. 34 Конвенции). По рассмотрению жалобы ЕСПЧ может прийти к выводу о наличии нарушений в действиях государства-ответчика прав и свобод пострадавшего и принять решение, в котором указать на нарушения, допускаемые в государстве, о необходимости улучшить законодательство, об оптимизации деятельности отдельных органов и др., в том числе о присуждении ему компенсации за полученный материальный и нематериальный ущерб. Вместе с тем решения ЕСПЧ действуют только при соблюдении условия их подчиненности высшей юридической силе Конституции РФ, что исключает всякую возможность исполнения на территории нашей страны тех решений, которые содержат положения, противоречащие Конституции РФ и игнорирующие тем самым ее высшую юридическую силу как общеобязательный конституционный

принцип. Положения ст. 79; п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ позволяют в настоящее время не исполнять решения тех межгосударственных органов, которые приняты на основании положений международных договоров РФ, в истолковании данных решений, противоречащем Конституции РФ, в том числе и решений ЕСПЧ, и иных межгосударственных органов защиты прав человека.

Таким образом, международная защита прав и свобод человека и гражданина – важный элемент механизма защиты прав и свобод личности, представляет собой совокупность международных правовых норм и организационных структур, гарантирующих и защищающих права и свободы человека на международной арене.

## **Глава 5. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 5.1. Конституционные основы федеративного устройства в Российской Федерации**

Федеративное устройство выступает разновидностью государственно-территориального устройства. Понятие «федеративное устройство» тесно связано с понятием «государственное устройство».

Понятие государственное устройство можно рассматривать в двух аспектах. В широком смысле – это понятие, охватывающее круг вопросов, касающихся государственного строя в целом, устройства всего государства. В узком смысле термин «государственное устройство» применяется как характеристика территориальной или национально-территориальной организации государственной власти. Таким образом показывается как осуществляется власть в государстве, является ли власть единой, или делится между центром и составными частями территории государства. Государственно-территориальное устройство отражает особенности внутреннего деления территории государства на составные части, правовое положение этих частей, взаимоотношения между государством в целом и его составными частями. В этом значении термин «государственное устройство» употребляется, когда речь идет о классификации государств на унитарные и федеративные.

Унитарное государство – единое государственное образование, в составе которого имеются лишь административно-территориальные единицы, не имеющие самостоятельной власти. Унитарные государства бывают двух типов: простые и сложные. Простое унитарное государство – это государственное образование, в составе которого административно-территориальные единицы имеют единый статус. Сложное унитарное государство – государственное образование, в котором наряду с административно-территориальными единицами существуют автономии. Федеративное государство представляет собой добровольное объединение двух

или более государственных образований, обладающих определенной самостоятельностью, в одно союзное государство. В основе федеративного устройства лежит государственно-правовой акт – федеральная конституция, закрепляющая правовой статус субъектов федерации, определяющая их компетенцию, а также разделение полномочий между федерацией и ее субъектами.

Федеративное устройство – это разновидность государственно-территориального устройства, которое наряду с формой правления, а также демократическим политико-правовым режимом образуют форму российского государства.

Идеологическую основу федеративных отношений в России составляют конституционные принципы федерализма, закрепленные в ч. 1, 3 и 4 ст. 5 первой главы Конституции РФ. В статье 5 закреплены: принцип равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях между собой и с РФ; принцип целостности, который подчеркивает, что право на выход (сепарацию) из состава субъекты не имеют; принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; принцип равноправия и самоопределения народов в РФ. К конституционным принципам федерализма также необходимо отнести принцип государственного суверенитета (ст. 4 Конституции РФ).

Начало формирования российских федеративных отношений относится к советскому периоду развития государственности (1917 г.). В советское время после образования СССР в стране сложился фактический унитаризм, несмотря на наличие 15 национальных республик в составе государства. В настоящее время можно сказать, что российский федерализм сложился по конституционно-договорному типу, так как ее правовой статус определяется Конституцией РФ 1993 г. и Федеративным договором от 31 марта 1992 г., состоящим из трех составных документов: договора о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и республиками, входящими в ее состав, аналогичных договоров между РФ и краями, областями, городами федерального значения, а также между РФ и автономными

округами, автономной областью<sup>1</sup>. Не все субъекты сразу подписали Федеративный договор, некоторые до сих пор не подписали, между тем входят в федерацию на равноправных началах.

Конституционные основы федеративного устройства российского государства закреплены в гл. 3 Конституции «Федеративное устройство». Вместе с тем положения Федеративного договора 1992 г. так же действуют в части, не противоречащей Конституции РФ (п. 1 Раздела II «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ).

В главе 3 Конституции РФ закреплены элементы конституционно-правового статуса РФ как федеративного и суверенного государства.

Конституционно-правовой статус РФ характеризуется тем, что Россия является суверенным государством, самостоятельно и независимо определяющим свою внешнюю и внутреннюю политику, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории (ст. 73 Конституции РФ). Государственный суверенитет проявляется в деятельности органов государственной власти при реализации внутренних и внешних функций государства.

---

<sup>1</sup> Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (вместе с «Протоколом к Федеративному договору»): федеративный договор от 31.03.1992; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992): федеративный договор от 31.03.1992; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31.03.1992 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

РФ имеет свою федеральную Конституцию, общефедеральную законодательную систему. В рамках Конституции РФ, федерального законодательства установлены основы конституционного строя государства, особенности взаимоотношений личности с обществом и государством, форма государственного устройства России, специфика взаимоотношений Федерации с ее субъектами, форма правления, характер взаимоотношений с другими суверенными государствами и др. Возможность самостоятельно решать все эти вопросы свидетельствует об учредительном характере федеральной государственной власти. По предметам ведения РФ принимаются ФКЗ и ФЗ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). По предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются ФЗ и нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса РФ является ее территориальное единство. РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. РФ устанавливает статус, режим и осуществляет защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа. Территория РФ состоит из территорий ее субъектов и включает в себя сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (ч. 1 ст. 67 Конституции РФ), которые в совокупности образуют материальное содержание государственного суверенитета. Территория РФ является пространственным пределом ее власти, юрисдикцией России. На эту территорию распространяется ее суверенитет.

Согласно Конституции РФ на территории РФ в соответствии с ФЗ могут быть созданы федеральные территории (ч. 1 ст. 67). Например, согласно ФЗ «О федеральной территории «Сириус»<sup>1</sup> на территории Краснодарского края в районе города-курорта Сочи создана федеральная территория «Сириус», имеющая статус наукограда. Федеральные территории не

---

<sup>1</sup> О федеральной территории «Сириус»: федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

являются самостоятельными субъектами РФ, это особые публично-правовые образования, имеющие общегосударственное стратегическое значение, в связи с чем на их территории устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Следует отметить, что национально-культурные образования, закрытые административно-территориальные образования и федеральные округа так же не являются субъектами РФ. Национально-культурные автономии<sup>1</sup>, выступают разновидностью общественного объединения как форма национально-культурного самоопределения. Закрытое административно-территориальное образование выступает разновидностью административно-территориального образования<sup>2</sup>, имеющего особый статус в связи с нахождением на его территории объектов, связанных с обеспечением обороны страны и безопасности государства, необходимостью установления на его территории особого режима безопасного функционирования и охраны государственной тайны. Федеральные округа представляют собой территориальные образования, состоящие из нескольких субъектов РФ, объединенных с целью повышения эффективности управления в государстве. Федеральные округа были созданы Президентом РФ в 2000 г.<sup>3</sup>. В федеральных округах полномочные представители Президента, как должностные лица Администрации Президента РФ, осуществляют мониторинг, контроль за исполнением решений главы государства. Система федеральных округов позволяет укрепить вертикаль власти, упорядочить взаимо-

---

<sup>1</sup> О национально-культурной автономии: федер. закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 01.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О закрытом административно-территориальном образовании: закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 24.02.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 «849 (ред. 04.02.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

отношения центра с субъектами РФ независимо от их организационно-правовых форм, порядка образования, для совместного и эффективного разрешения различных социальных, экономических региональных проблем.

РФ в качестве государственного языка на всей своей территории устанавливает русский язык, как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов РФ (ч. 1 ст. 68 Конституции РФ).

К элементам конституционно-правового статуса РФ следует отнести государственные символы РФ – флаг, герб, гимн (ч. 1 ст. 70 Конституции РФ), описание и порядок использования которых устанавливается соответствующими ФКЗ<sup>1</sup>, а так же столицу (ч. 2 ст. 70 Конституции РФ), статус которой устанавливается ФЗ<sup>2</sup>.

Важным элементом конституционно-правового статуса РФ является единое гражданство. Гражданство РФ является федеральным, единым на всей территории РФ, равным независимо от оснований его приобретения, оно приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом.

Конституционно-правовой статус РФ характеризуется наличием федеральной государственной собственности, наличием единой денежной, кредитной и налоговой систем (ч. 1, 3 ст. 75 Конституции РФ). Не допускается установление таможенных границ, пошлин сборов иных ограничений для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств

---

<sup>1</sup> О государственном гимне Российской Федерации: федер. конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ (ред. от 21.12.2013); О государственном гербе Российской Федерации федер. конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2021); О государственном флаге Российской Федерации: федер. конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О статусе столицы Российской Федерации: закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

(ч. 1 ст. 74 Конституции РФ). Официальной денежной единицей (валютой) является рубль. Эмиссия наличных денег; организация их обращения и изъятия из обращения на территории РФ осуществляются исключительно Банком России (ч. 1, 2 ст. 75 Конституции РФ).

Федеративное устройство предопределяет разграничение компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Компетенция того или иного органа государственной власти определяется сквозь призму данного принципа. В соответствии с Конституцией РФ компетенция государственных органов Федерации и ее субъектов разграничивается на: исключительную компетенцию федеральных органов власти (ст. 71); совместную компетенцию органов государственной власти Федерации и ее субъектов РФ (ст. 72); исключительную компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 73).

Наличие системы федеральных органов государственной власти выступает важным элементом конституционно-правового статуса РФ. Принципы федерализма накладывают отпечаток на порядок осуществления государственной службы в стране, закладывает основы государственной власти по вертикали. Все существующие органы государственной власти в стране осуществляют свою деятельность на основе принципа единства системы органов государства, с учетом принципа разграничения предметов ведения и полномочий. Согласно ч. 1 ст. 11 Конституции РФ вертикаль власти имеет федеральный уровень власти, государственная власть на данном уровне осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, судами РФ. Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ вертикаль власти имеет нижний уровень – уровень государственной власти субъектов РФ, на котором на основе федерального закона они самостоятельно определяют собственные органы государственной власти. Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы государственной власти имеют право создавать свои территориальные органы в субъектах РФ, назначать соответствующих должностных лиц.

РФ обладает международной правосубъектностью, участвует в международных отношениях заключает международные договоры. Субъекты РФ вправе заключать международные соглашения. РФ может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами РФ. Вместе с тем, РФ имеет право не исполнять решения межгосударственных органов, в случае если они приняты на основании положений международных договоров РФ в истолковании, противоречащем Основному закону (ст. 79 Конституции РФ).

РФ разрешает вопросы войны и мира, принимает участие в мероприятиях, направленных на поддержание и укрепление международного мира и безопасности (ст. 79.1 Конституции РФ).

Таким образом, к числу наиболее важных элементов конституционно-правового статуса РФ как федеративного и суверенного государства относятся: наличие федеральной конституции и федерального законодательства; признание в качестве государственного языка русского как языка государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов РФ; единое гражданство РФ; единая система федеральных органов государственной власти; наличие федеральной государственной собственности, единой денежной, кредитной, налоговых систем, единого экономического пространства; государственные символы РФ; международная правосубъектность.

## **§ 5.2. Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации**

Субъект федерации – это государственное образование в составе федеративного государства, являющееся субъектом федеративных правоотношений. В этом определении отражена юридическая природа субъекта федерации как политико-территориального образования – государственное образование. Следовательно, политико-территориальное образование, признанное участником федеративных правоотношений, имеет внешние

признаки государства, но не обладает государственным суверенитетом. Сущностным признаком субъекта федерации является его право формировать собственную систему органов государственной власти на основе общефедеральных принципов, наличие основного закона и законодательства субъекта РФ, наличие самостоятельности в пределах предметов ведения (собственной компетенции), возможности решать ряд вопросов федерации совместно (в пределах совместной компетенции), возможности принимать участие в работе федерального парламента, а так же наличие статуса государственно-территориальной единицы и невозможности изменения данного статуса без его согласия.

В науке конституционного права принято классифицировать субъекты РФ по способу формирования на три вида. Так, по национальному принципу сформирована первая группа субъектов РФ – республики, это разновидность национально-государственных образований. Согласно ч. 2 ст. 5 Конституции РФ они именуется республики (государства), но это государственные образования, не имеющие суверенитета. По территориальному способу сформирована вторая группа субъектов РФ – края, области, города федерального значения, они представляют собой административно-территориальные образования. По смешанному признаку (национально-территориальному) образованна третья группа субъектов РФ – автономная область, автономные округа, которые являются национально-территориальными образованиями.

Важной конституционно-правовой характеристикой субъекта Федерации является его организационно-правовая форма (республика, область, край и т. д.), а также собственное персонифицированное наименование, юридический смысл которого заключается в том, что в Конституции РФ не может быть другого субъекта с таким же названием. Различают 5 видов организационно-правовых форм субъектов РФ: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). В ст. 65 гл. 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» перечисляются все субъекты РФ, входящие в состав РФ

с указанием их персонифицированного названия и организационно-правовой формы.

Законодательством предусмотрена возможность внесения изменений в ст. 65 Конституции РФ. Если возникает вопрос о переименовании субъекта РФ, то новое название субъекта в соответствии с ч. 2 ст. 137 Конституции РФ 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).

Конституция РФ предусматривает так же возможность изменения состава российского государства количественно (ч. 2 ст. 65 Конституции РФ). Конституционно правовой статус субъекта РФ: 1) можно изменить (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ), 2) получить, через принятие в РФ в качестве нового субъекта, 3) образовать новый субъект РФ из уже имеющих в составе (практика пошла по пути их объединения). Вопросы изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ, вхождение в ее состав нового субъекта как части иностранного государства, либо преобразование из имеющих субъектов РФ осуществляются в порядке, предусмотренном ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ»<sup>1</sup> Указанные изменения вносятся на основании соответствующего ФКЗ об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации, о принятии в РФ<sup>2</sup>, об образовании в ее составе нового субъекта РФ.

---

<sup>1</sup> О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ: федер. конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

В тексте первоначальной редакции Конституции РФ 1993 г. в ст. 65 насчитывалось 89 субъектов РФ, позднее часть автономных округов вошла в состав областей и краев, на территории которых они располагаются, и количество субъектов РФ сократилось до 83. В 2014 г. после присоединения Крыма, и образования нового субъекта, субъектный состав федерации пополнился еще одной республикой – Республикой Крым и городом федерального значения – Севастополем, в 2022 г. в состав РФ вошли Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область. Таким образом, в настоящее время насчитывается 89 субъектов РФ в составе Федерации.

Субъект Федерации – это часть территории РФ, имеющая отдельные черты государственного образования, свой конституционно-правовой статус.

Конституционный статус субъекта Федерации может рассматриваться в узком и широком смысле. В узком – он представляет собой совокупность прав и обязанностей субъекта исключительно по отношению к Федерации, т. е. в федеративных отношениях. В широком смысле статус субъекта Федерации понимается как его права и обязанности по отношению не только к Федерации, но и к другим субъектам права, с которыми субъект Федерации в соответствии с конституцией государства может вступать в правоотношения.

К элементам статуса субъекта Российской Федерации следует отнести: признаки субъекта РФ, характеризующие его правосубъектность как субъекта права; права и обязанности субъекта РФ во взаимоотношениях с субъектами правового общения: Федерацией, субъектами РФ, местного самоуправления, субъектами международного права, гражданами; ответственность субъекта РФ за несоблюдение или неисполнение конституционных обязанностей; организационно-процедурный блок норм, включающий порядок приобретения политико-территориальным образованием статуса субъекта РФ (принятие нового субъекта в состав Федерации, образование нового субъекта в составе территории РФ, изменение статуса, утрата правосубъектности).

Конституционный статус (правовое положение) субъекта Федерации представляет собой совокупность установленных нормами Основного закона государства прав, обязанностей, ответственности субъекта федерации во взаимоотношениях с Федерацией (федеральными органами государственной власти), субъектами РФ, субъектами международного права, местного самоуправления и гражданами.

Статус республики в составе РФ определяется Конституцией РФ и конституцией республики (ч. 1 ст. 66 Конституции РФ). 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. 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, но ее положения не могут противоречить Конституции РФ. Так же как федеральная Конституция, конституции республики принимаются и изменяются парламентом субъекта РФ или в ином установленном республикой особом порядке. В этом состоит еще одно из отличий республик от других субъектов, которые в соответствии с ч. 2 ст. 66 Конституции РФ ограничены правом принятия устава только законодательным (представительным) органом. Следующей отличительной чертой такого субъекта, как республика в составе РФ, 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 22), и в республиках, где титульная нация не составляет большинство

(Татарстан, Калмыкия), и в многонациональных республиках (Дагестан) может быть закреплено двуязычие и многоязычие. Всего в России помимо русского закреплены статусы 37 государственных языков республик РФ, из них 15 языков имеют статус официальных. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик эти языки употребляются наряду с государственным языком РФ – русским языком, как языком государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов РФ. Собственного гражданства у республик, входящих в состав РФ не имеется.

После 1992 г. РФ была преобразована таким образом, что бывшие административно-территориальные единицы – области и края смогли уравнивать свой статус со статусом бывших автономных образований в составе РФ.

В настоящее время край, область – качественно иное образование, нежели административно-территориальная единица, какой она была ранее. Края, области и города федерального значения – полноправные субъекты РФ, представляющие две трети от общего их количества. Их статус определяется Конституцией РФ, уставом субъекта РФ (ч. 2 ст. 66 Конституции РФ). Они принимают свои учредительные документы – Уставы (края, области, города федерального значения), организуют систему органов государственной власти, имеют свою символику, самостоятельно устанавливают административно-территориальное деление субъекта.

Особенности статуса имеют города федерального значения. В составе РФ три города федерального значения, имеющие статус субъектов РФ: Москва, Санкт-Петербург, Севастополь. Являясь государственно-территориальными образованиями в составе РФ, они выступают самостоятельными участниками взаимоотношений с другими субъектами РФ, международных и внешнеэкономических связей. На федеральном уровне критериев отнесения городов к указанной категории не установлено. Статус города федерального значения придается особым городам, имеющим государственную значимость в политическом, историческом, стратегическом или культурном плане.

Москва, например, обладает особенностями статуса в связи с признанием ее Конституцией РФ (ч. 2 ст. 70), Федеральным законом<sup>1</sup> столицей РФ. На ее площадях размещается большинство правительственных учреждений и зданий, хотя в связи с конституционными поправками 2020 г. установлено, что местом постоянного пребывания отдельных федеральных органов государственной власти может быть и иной город, определенный федеральным конституционным законом. Москва является столицей, субъектом РФ и одновременно муниципальным образованием со сложным внутригородским делением на округа. Глава Москвы как субъекта РФ – мэр города Москвы

именно в связи с этой особенностью. Москва является крупнейшим городом в России по численности, политическим, финансовым и экономическим центром, обеспечивающим себя на целевые расходы самостоятельно.

Санкт-Петербург так же имеет политический вес, является культурным, научно-образовательным, туристическим, промышленным, транспортным центром России. Особой ценностью Санкт-Петербурга является его уникальная культурно-историческая ценность, признание его сосредоточением архитектурных шедевров и памятников, находящихся под защитой ЮНЕСКО (Павловск, Царское Село, Пушкин и др.). Государственно-политическую значимость данному городу придает официальное назначение с 2008 г. Санкт-Петербурга местом резиденции Конституционного Суда РФ.

Севастополь приобрел статус города федерального значения в силу своего особого геополитического расположения и размещения на его берегах Черноморского флота ВМС РФ, исторической и духовно-культурной ценности.

---

<sup>1</sup> О статусе столицы Российской Федерации: закон РФ от 15.04.1993 (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

Города федерального значения, так же как и края, области, автономная область и автономные округа имеют свой устав, законодательство, собственную систему органов государственной власти, местного самоуправления, осуществляют полномочия в пределах, предоставляемых ст. 72 и 73 Конституции РФ. Статус города федерального значения, как и края, области может быть изменен только по взаимному согласию РФ и соответствующего субъекта, согласно ФКЗ.

Согласно Конституции РФ правовой статус автономного округа, автономной области определяется Конституцией РФ, уставом автономного округа, автономной области (ч. 2 ст. 66 Конституции РФ). Вхождение автономного округа в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов РФ. Это означает, что они не утрачивают элементы своего статуса – территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство, членство в федеральном парламенте и т.п. Отличие автономной области от иных автономных субъектов состоит в том, что они не могут включаться в состав других субъектов РФ. Согласно ч. 3 ст. 66 Конституции РФ по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят ФЗ об автономной области, автономном округе.

Все субъекты РФ имеют общие черты статуса: не имеют право на выход (сецессию), имеют учредительный документ (в республиках – конституции, в остальных субъектах РФ – уставы), законодательство субъекта РФ, систему органов государственной власти субъекта РФ, во взаимоотношениях с федеральной властью все субъекты РФ равны. А также все субъекты РФ имеют: территорию, закрепленную в собственных учредительных документах; собственность субъектов РФ, налоговую базу и бюджет; единое федеральное гражданство; представительство в Федеральном Собрании РФ; право на заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий; право на международные связи и внешнеэкономическую деятельность; столицу либо административный центр; собственную символику (гимн герб, флаг).

## **Глава 6. ВЫБОРЫ И РЕФЕРЕНДУМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 6.1. Теоретические и правовые основы выборов и референдума в Российской Федерации**

В науке конституционного права различают понятие «избирательное право» в объективном и субъективном смыслах.

В объективном смысле избирательное право – это институт конституционного права, представляющий собой систему конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами органов государства и местного самоуправления, а также голосованием граждан по важнейшим вопросам государственного значения.

Избирательное право как наиболее активно развивающийся в последние десятилетия институт регулирует порядок гарантирования и реализации прав и обязанностей субъектов избирательного, референдумного процессов, статус участников, принципы и механизмы избирательного процесса, отзыв избирателями выборных должностных лиц, вопросы ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Под избирательным правом в субъективном смысле обычно понимают реализацию гражданами России, а также иностранными гражданами в случаях, предусмотренных законом, своих конституционных избирательных прав: права избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право). Субъективный подход выражается в том, что избирательные права представляют собой вид и меру возможного поведения лица в избирательной сфере. Активное избирательное право включает в себе возможность лица голосовать за какую-либо кандидатуру, либо против всех предложенных кандидатов. Пассивное избирательное право представляет собой возможность быть избранным в представительный государственный или муниципальный орган, на выборную единоличную должность.

Избирательное право в субъективном смысле ограничивается рядом законодательно установленных условий, требований (цензов). Среди них общие конституционные, закрепленные в ч. 3 ст. 32, обращенные и к активному, и к пассивному праву одновременно – ограничиваются права дееспособных и содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Указанные лица не имеют права голосовать и быть избранными. Специальные цензы, предусмотренные в отношении конкретных избираемых кандидатур: возрастной, оседлости (требования проживать на территории государства непрерывно в течение определенного срока), гражданства, неизбираемости, судимости, несовместимости должностей и др. В избирательном праве зарубежных стран встречаются: ценз пола (в ряде мусульманских стран к выборам не допускаются женщины), инвалидности, имущественные, религиозные, партийные, образовательные цензы и др.

Избирательное право России в объективном смысле имеет достаточно сложное внутреннее строение, постоянно совершенствуется. Безусловно, центральными институтами избирательного права выступают выборы и референдум, однако составными частями являются принципы избирательного права, избирательный процесс (организация и проведение, подведение итогов выборов, референдума), избирательные системы, статус избирательных комиссий и иных участников избирательного процесса, ответственность за нарушение избирательного законодательства, порядок обжалования нарушений и опротестования результатов выборов и др. Среди иных форм непосредственного осуществления населением власти: местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан и др.

В настоящее время активно формируются правовые отношения в информационно-цифровой сфере, которые затрагивают различные отрасли права, статус личности, публичную власть. Конституционно-правовые отношения и реализуемые в них демократические институты российского государства так же не избежали влияния различных информационных

интернет-технологий, в совокупности образуют конституционное информационно-цифровое пространство<sup>1</sup>. Избирательные правоотношения в настоящее время активно наполняются цифровым содержанием, хотя и без него выступают наиболее подвижными, обновляемыми правоотношениями, чутко реагирующими на изменение общественной жизни, учитывающими потребности общества и государства, постоянно обновляемые по причине ежегодно проводимых выборов на различных уровнях, и в совокупности, по указанным обстоятельствам, нуждающиеся в постоянном поиске новых стратегий развития и совершенствования как процедурных, так и содержательных элементов избирательного процесса. Ряд этапов избирательного процесса вследствие применения в них информационных технологий усовершенствовались, как например, на стадии составления списков избирателей, голосования, подсчете голосов и др. Практика применения дистанционного электронного голосования в России демонстрирует, что вследствие применения инновационно-информационных технологий была достигнута положительная динамика по избирательной явке, на выборы удалось привлечь широкие массы участников, в том числе среди молодежи.

Институт выборов выступает базовой конституционной ценностью, центральным элементом избирательного права, обеспечиваемой защитой государства мерами принуждения административного и уголовного характера.

Выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица, осуществляемая посредством голосования. Как процесс, выборы

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 25–42.

представляют собой осуществляемую под контролем государства одну из форм участия населения страны в управлении делами государства. Посредством выборов народ передает свою власть своим представителям в органах публичной власти, которые представляют их интересы, от их имени руководят страной, регионом, муниципальным образованием, принимают законы и др. Организации и проведению выборов в государстве уделяется большое внимание, поскольку выборы – главный источник демократии, инструментарий в системе сдержек и противовесов в государстве, основанном на праве и разделении властей.

Выборы обеспечивают воспроизводство, обновление государственной и местной (муниципальной) власти на демократических основах. Посредством выборов в России формируются как единоличные представительные органы: на федеральном уровне – Президент РФ, на уровне субъектов РФ – главы субъектов РФ, на муниципальном – главы муниципальных образований, так и коллегиальные законодательные органы: на федеральном уровне – депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, на уровне субъектов РФ – депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, на муниципальном уровне – депутаты представительных органов муниципальных образований.

В конституционном праве выборы классифицируются по следующим основаниям: по территории: федеральные (общероссийские), региональные, муниципальные; по формируемому органу: парламентские (законодательных представительных органов), единоличные (главы государства, главы субъекта РФ); по срокам: очередные, внеочередные, повторные; по масштабам: полные (обновляется весь состав), частичные (ротация части состава коллегиального органа); по соблюдению установленных правил: законные (легитимные, незаконные).

Референдум – это также форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемая в соответствии с требованиями законодательства посредством голосования по вопросу, имеющему важнейшее государственное значение. Родина референдумов – Швейцария. Принято считать, что первый

референдум был проведен в 1449 г. в швейцарском кантоне Берн. Виды референдумов: по территории – федеральные (общероссийские), региональные, муниципальные; по предмету – конституционный (предусмотренные Конституцией) и законодательный; по юридическим последствиям – императивный, консультативный; по способу проведения – обязательные (по вопросам указанным в законе), факультативные; по времени проведения – до принятия закона парламентом, после принятия закона парламентом. Такую разновидность референдума, на котором решается вопрос о территориальной принадлежности части государства, иногда в теории конституционного права и в законодательстве ряда иностранных государств именуют плебисцит.

Выборы и референдумы являются близкими формами прямой демократии: их организуют и проводят избирательные комиссии различных уровней, они проходят схожие этапы организации и проведения (за некоторыми исключениями), волеизъявление на них осуществляется посредством голосования по одинаковым принципам. Главное отличие в цели голосования, в ответе на вопрос: что решается в процессе голосования как акта участия в управлении делами государства. На выборах граждане голосуют за кандидата в представительный единоличный (например, главу государства, главу субъекта РФ) или коллегиальный орган (депутатский корпус), а на референдуме за вопрос, имеющий какое-либо важнейшее государственное значение. Отличие также в том, что результат голосования на референдуме всегда определяется в один тур, а на выборах может состояться и второй, и третий тур. Не говоря уже о том, что исходя из-за разницы объекта волеизъявления при голосовании, имеются различия в стадиях организации выборов и референдума – на референдуме отсутствует стадия регистрации кандидатов и их предвыборная агитация, хотя стадия информирования по поводу формулы референдума, как разновидность агитирования, имеется.

Согласно пункту «в» ст. 84 Конституции РФ референдум РФ назначает Президент РФ в порядке, установленном ФЗ «О референдуме

Российской Федерации»<sup>1</sup>. В ст. 6 указанного ФКЗ определен круг вопросов, которые не подлежат вынесению на референдум РФ. К ним относятся вопросы по поводу: изменения статуса субъектов РФ; избрания, назначения на должность, сокращения сроков, досрочного прекращения полномочий какого-либо должностного лица органов государственной власти; федерального бюджета; налогов, сборов; амнистии, помилования и др.

Порядок организации и проведения выборов и референдумов регулируется нормами избирательного законодательства. Эти нормы устанавливают: основные принципы избирательного права, требования, относящиеся к избирателям и кандидатам, порядок организации и деятельности органов, осуществляющих проведение выборов и референдумов, стадии избирательных и референдумных процессов и мн. др. В Основном законе отсутствует глава, посвященная избирательному праву. Вместе с тем, в ней присутствует ряд статей закладывающих основы российского избирательного права. К ним следует отнести положения ст. 3, 32, 81 Конституции РФ и др. Рамочным законом, конкретизирующим положения Конституции РФ в данной сфере и выступающим основным источником избирательного права в России выступает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>. Положения данного закона имеют прямое действие и применяются на всей территории РФ. Иные источники избирательного права, к которым следует относить нормативные правовые акты различного уровня, в том числе ФЗ, конституции (уставы), законы субъектов РФ, и иные, регулирующие выборы в федеральные органы власти,

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

в органы государственной власти субъектов РФ, в муниципальные органы, а так же референдумы различного уровня не должны противоречить ему.

Выборы и референдумы осуществляются на основе принципов избирательного права, содержание которых во многом определяет их подлинно демократический либо наоборот, манипулятивный (недемократический) характер. Принципы избирательного права – это руководящие начала к организации и проведению выборов и референдумов, реализации избирательных прав человека и гражданина в России. Без соблюдения принципов избирательного права ни один референдум, ни одни выборы не могут быть признаны легитимными, т. е. законно организованными и проведенными, состоявшимися.

В науке конституционного права принципы избирательного права условно делятся на две группы. К первой группе следует относить принципы организации и проведения выборов: обязательности, периодичности, альтернативности выборов, применения разных избирательных систем, принцип независимости избирательных органов. Ко второй группе принципы участия граждан в выборах и референдумах – принципы всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании, принцип свободы выбора. Можно выделять и еще одну группу принципов, дополняющих первые две, среди них – принцип публичности, открытости, проведения голосования за рубежом, принцип территориальности и др.

В Основном законе, хотя и отсутствует глава, посвященная избирательному праву, базовые принципы избирательного права закреплены в ее положениях, связанных с избранием Президента РФ. В ст. 81 Конституции РФ установлено, что народ избирает Президента РФ на основе принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В ст. 3 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» принципы всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании закреплены в отношении как выборов, так и референдума, а так же дополнены принципами: свободных, добровольных выборов; полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти,

прав на участие в референдуме РФ для граждан РФ, проживающих за пределами ее территории; открытости и гласности деятельности избирательных комиссий; запрет участия иностранных граждан (за исключением иностранных граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования), лиц без гражданства, иностранных организаций, международных организаций и иных, в избирательных кампаниях в различных формах; принцип организации и проведения выборов и референдумов избирательными комиссиями. В статье 9 рамочного закона закреплены принципы обязательности и периодичности проведения выборов. В ФЗ устанавливаются дополнительные ограничения всеобщего избирательного права для: осужденных к лишению свободы за ряд тяжких и особо тяжких преступлений, подвергнутых административному наказанию за ряд административных правонарушений, лиц, в отношении которых вступило в силу решение суда, установившего факт нарушения ограничений, предусмотренных при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, а также призывов к экстремистской деятельности, пропаганды нацистской символики.

Избирательное право – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с участием граждан в управлении делами государства посредством выборов. Источниками избирательного права выступают Конституция РФ, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а так же ряд иных законов, подзаконных актов как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ.

## **§ 6.2. Избирательная система и системы подсчета результатов голосования в Российской Федерации**

Избирательное право в широком смысле представляет собой совокупность норм, связанных с учреждением избирательного права, вопросов организации и проведения выборов и референдума, ответственности за нарушение норм избирательного законодательства и т. д. Избирательное

право реализуется в рамках избирательного (референдумного) процесса, который представляет собой последовательность закрепленных в законе стадий, посредством которых реализуются выборы и референдум. Избирательная система в широком смысле совпадает по смыслу с понятием избирательного права в широком смысле, в узком смысле представляет собой порядок определения результатов выборов, способ подсчета голосов с целью определения победителей на выборах и определения результатов референдума. Избирательная система дает ответ на вопрос, кто из включенных в избирательный бюллетень кандидатов набрал необходимое количество голосов и победил на выборах, будет представителем народа на той или иной выборной публичной должности.

Для уяснения видов избирательных систем необходимо ознакомиться с понятиями «мандат» (от лат. *mandatum* – поручение), «избирательный округ», поскольку раскрытие вопросов, связанных с избирательными системами, взаимоувязано с их значениями. Следует различать понятие «мандат» в узком и широком смыслах. В узком смысле – это документ, подтверждающий полномочия депутата, предоставленные ему избирателями, интересы которых он представляет. В широком смысле мандат – это основы, на которых базируются взаимоотношения депутата и избирателей, именно данный контекст подразумевается, когда используется понятие «мандат доверия». По своей правовой природе мандат может быть императивным (депутат связан наказами, может быть отозван) и свободным (без возможности отзыва депутата).

Под избирательным округом следует понимать территорию, от которой избирателями выбирается депутат (ы) представительного органа или выборное должностное лицо. Различают следующие виды избирательных округов: единый, многомандатный, одномандатный. Единый избирательный округ представляет собой всю территорию, от которой избирается должностное лицо либо на которой проводятся выборы в представительный орган по пропорциональной избирательной системе по спискам кандидатов. Многомандатный избирательный округ – это избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов, и за каждого из них

избиратель голосует персонально, при этом голосование может быть организовано по блоковой системе, системе ограниченного вотума, системе единственного непередаваемого голоса. Одномандатный избирательный округ – это избирательный округ, от которого избирается один депутат, при этом голосование может быть организовано по мажоритарной избирательной системе относительного большинства или абсолютного большинства.

Следует различать избирательные системы (в узком смысле) по способу подсчета голосов. Различают мажоритарную, пропорциональную, а также смешанные избирательные системы.

В основе мажоритарной избирательной системы (от франц. *majorite* – большинство) лежит принцип большинства, т. е. избранным при использовании данной системы считается кандидат, получивший большее число голосов. В зависимости от того, какое большинство голосов должен набрать кандидат, различается:

1. Мажоритарная система относительного большинства, предполагающая, что кандидат на выборную должность, должен набрать количество голосов, которое будет просто больше, чем у других кандидатов (или относительно больше, чем у других).

2. Мажоритарная система абсолютного большинства, суть которой состоит в том, что победителем на выборах является кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании (50 % + 1 голос), в зависимости от требований действующего законодательства:

- а) от общего числа зарегистрированных избирателей;
- б) от общего числа поданных голосов;
- в) от общего числа поданных действительных голосов.

3. Мажоритарная система квалифицированного большинства предполагает, что победителю необходимо набрать квалифицированное большинство голосов, которое установлено в законе (чаще всего это 2/3).

Исторически впервые в мире на выборах стали применять мажоритарную избирательную систему, она имеет множество достоинств.

Во-первых, она результативна – дает победителям большинство мест в выборном органе; во-вторых, голосование предметно – избиратель отдает предпочтение конкретному человеку; в-третьих, выборное должностное лицо, депутаты должны поддерживать постоянные связи с избирателями, выполнять предвыборные обещания, надеясь на их поддержку при следующих выборах. Однако имеет и недостатки: может проводиться в два тура, часть голосов, поданных за непобедивших, пропадают, интересы определенной группы людей не получают своего представительства в формируемом органе и др., преодоление которых и предопределило возникновение пропорциональной избирательной системы, или, как она еще называется, пропорционального представительства партий.

Впервые пропорциональная избирательная система была применена на выборах в Бельгии в 1899 г. Строится пропорциональная избирательная система на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Главное в данной системе – вычислить избирательную квоту – наименьшее число голосов, необходимое для избрания одного депутата (чаще используется метод Хэйра). Самый простой способ определения избирательной квоты был предложен Хэйром (способ определения естественной квоты). Квота определяется путем деления общего числа поданных по данному округу голосов на количество подлежащих распределению мандатов. Сколько раз квота уложится в количестве голосов, поданных за список кандидатов, столько список получает мандатов в коллегиальном выборном органе. Самым положительным моментом пропорциональной избирательной системы является тот момент, что, в отличие от мажоритарной, голоса избирателей не пропадают, а пропорционально распределяются вниз по списку. Имеются и недостатки, среди которых следует отметить частичную утрату связи депутатов с избирателями, отсутствие у электората представлений о кандидатах, которые пройдут по спискам партии, если они применяются по закрытому типу, и др.

В смешанных избирательных системах учтены все достоинства и недостатки избирательных систем появившихся ранее, и при ее закреплении

в законодательстве применяются различные сочетания элементов мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

В РФ выборы единоличных органов (Президента РФ, глав субъектов РФ, глав муниципальных образований) проводятся по избирательной системе мажоритарного большинства. Выборы депутатских корпусов различных уровней (федерального – депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, субъектов РФ – депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, муниципального – депутаты муниципальных представительных органов) – преимущественно по смешанной системе.

Следует различать избирательные системы (в широком смысле) по видам избираемых органов, и таких избирательных систем в России всего шесть. Хотя еще мировые судьи могут в соответствии с законодательством также избираться населением<sup>1</sup>, но данный способ формирования мировых судей не применяется, практика пошла по пути их назначения (избрания) законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ.

Итак, в России выборными органами (должностными лицами) являются: а) на федеральном уровне: Президент РФ, Государственная Дума; б) на уровне субъектов Федерации: высшие должностные лица субъектов РФ, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; в) на местном уровне: выборные должностные лица местного самоуправления, представительные органы местного самоуправления.

Каждая из систем регламентируется определенным набором нормативных правовых актов соответствующего уровня. Так, избирательная система по выбору Президента РФ формируется следующими федеральными нормативными правовыми актами: Конституцией РФ, ФЗ № 67 2002 г.

---

<sup>1</sup> О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и 2003 г. № 19 «О выборах Президента РФ»<sup>1</sup>, в последнем и указывается в ч. 3 ст. 76 способ подсчета голосов и определения результатов на выборах Президента РФ – «Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании» (мажоритарная система абсолютного большинства).

Избирательную систему по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ формируют те же источники и Федеральный закон от 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>. 450 депутатов Государственной Думы с 2014 г. избираются по смешанной системе – 225 депутатов по федеральному избирательному округу пропорционально числу избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты (подсчет голосов по пропорциональной системе), 225 депутатов по одномандатным избирательным округам (подсчет голосов по мажоритарной системе относительного большинства). В том числе возможность быть избранным по одномандатным избирательным округам получили лица, не входящие ни в одну партию, самовыдвиженцы. Ранее выборы в депутаты Государственной Думы проходили исключительно по партийным спискам, использовалась пропорциональная система подсчета голосов, лица, не входящие в политические партии, в выборах не участвовали.

Правовая регламентация выборов высшего должностного лица субъекта РФ (главы субъекта РФ) претерпела существенные изменения. До 2002 г. субъекты РФ самостоятельно определяли способ его формирования: выбор-

---

<sup>1</sup> О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

ным способом народом, либо депутатами законодательного органа субъекта, применялись мажоритарные системы абсолютного или относительного большинства. С 11 декабря 2004 г. по 1 июня 2012 г. выборы глав субъектов РФ были отменены, главы субъектов РФ по представлению Президента РФ утверждались законодательным органом субъекта РФ. С 2012 г. часть глав субъектов стала вновь избираться народом, часть утверждаться законодательным (представительным) органом субъекта, отдельные назначались Президентом РФ. В настоящее время в соответствии со ст. 22 и 23 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» главы субъектов избираются либо народом, либо депутатами законодательного органа субъекта РФ. При избрании народом согласно законодательству субъекта РФ кандидаты могут быть выдвинуты только лишь политическими партиями (например, как в Ленинградской, Свердловской, Волгоградской областях, Краснодарском, Ставропольском краях), либо и избирательными объединениями и допускается самовыдвижение (например, как в Московской, Ростовской, Самарской областях).

Избирательная система по выборам главы субъекта РФ представляет собой более сложную многоуровневую нормативно-правовую конструкцию по сравнению с выборами на федеральном уровне. Например, избирательная система по выборам Губернатора Ростовской области формируется: Конституцией РФ, Федеральными законами от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», № 414-ФЗ от 21.12.2021 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», Уставом Ростовской области<sup>1</sup>, Областным законом Ростовской области 2016 г. № 525-ЗС «О выборах

---

<sup>1</sup> Устав Ростовской области: областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ФЗ (ред. от 23.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

и референдумах в Ростовской области»<sup>1</sup>. Выборы Губернатора Ростовской области проводятся по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию Ростовской области, в качестве кандидатов допускаются и самовыдвиженцы, результаты голосования определяются по мажоритарной системе абсолютного большинства, т. к. согласно п. 15 ст. 62 вышеназванного областного закона Избирательная комиссия Ростовской области признает избранным «... зарегистрированного кандидата, который получил более 50 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании».

Избирательная система по выборам депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ также видоизменилась. До 2003 г. субъекты РФ самостоятельно определяли систему, с 2003 г. в законодательстве было закреплено обязательное требование: не менее половины состава депутатского корпуса либо одна из палат законодательного органа субъекта РФ должны были избираться по пропорциональной системе, т. е. мандаты распределялись между списками кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями пропорционально количеству голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, что исключало применение только лишь мажоритарной системы, применялась либо полностью пропорциональная система, либо смешанная. В настоящее время в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» указывается, что законом субъекта РФ может быть предусмотрено определенное количество депутатов законодательного органа субъекта РФ, которые избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством РФ о выборах.

---

<sup>1</sup> О выборах и референдумах в Ростовской области: областной закон Ростовской области 2016 года № 525-ЗС (ред. от 23.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

Избирательную систему по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления регламентируют положения Основного закона, федеральных законов 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup>, а также региональные законы, касающиеся выборов муниципальных органов, уставы муниципальных образований. Разновидность избирательной системы, как способа определения результатов голосования на выборах, устанавливается на муниципальном уровне по выбору субъекта РФ.

Избирательную систему по выборам главы муниципального образования формируют положения Конституции РФ, Федеральных законов 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», конституции (устава) субъекта РФ, закона субъекта РФ о местном самоуправлении, о выборах в субъекте РФ, устава муниципального образования и др. Согласно ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах народом либо представительным органом муниципального образования из своего числа или избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. На выборах народом чаще применяется мажоритарная система относительного большинства.

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.11.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

### **§ 6.3. Участники правоотношений институтов выборов и референдума в Российской Федерации**

Участники избирательных правоотношений многочисленны. Участниками избирательных правоотношений выступают лица и образования, наделенные нормами избирательного законодательства правами и обязанностями, способные их реализовывать и нести за них ответственность. Это могут быть и индивидуальные участники (избиратель, кандидат, зарегистрированный кандидат, наблюдатель, Президент РФ и др.), и коллективные участники (политическая партия, избирательная комиссия, Совет Федерации и др.).

Избиратели – основные участники выборов и референдумов, однако они принимают участие в выборах не только путем голосования на заключительной стадии избирательного процесса. Избиратели участвуют на стадии формирования избирательных списков: имеют право на доступ к информации о себе и право на включение в избирательный список по месту своей регистрации. На стадии выдвижения, регистрации кандидатов имеют право выдвигать кандидатов, собирать подписи в поддержку кандидатов, принимать участие в формировании избирательных фондов кандидатов. На стадии предвыборной агитации участвовать в ее осуществлении и др.

Избиратель – это гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, т. е. достигший 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Избиратель участвует в выборах на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления участвуют в избирательном процессе посредством назначения даты выборов (Президент РФ, Совет Федерации и др.) либо посредством участия в формировании избирательных комиссий (Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума), рассмотрении жалоб граждан на нарушение их прав (судебные органы). Законодательство запрещает органам государ-

ственной власти и органам местного самоуправления принимать участие в предвыборной агитации, вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений.

Кандидат и зарегистрированный кандидат – это участник избирательного процесса, появляющийся на определенной стадии избирательной кампании. Кандидат – лицо, выдвинутое в установленном законодательством порядке (политической партией, самовыдвижение) в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления. Зарегистрированный кандидат – это лицо, которое после выдвижения в установленном порядке зарегистрировано соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Только зарегистрированный кандидат имеет право распоряжаться средствами из избирательного фонда, изготавливать и распространять предвыборные агитационные материалы, осуществлять встречи с избирателями, предвыборную агитацию. Не все выдвигаемые кандидаты впоследствии признаются избирательными комиссиями зарегистрированными. Выдвинутый кандидат должен соответствовать предъявляемым избирательным законодательством требованиям, ограничениям, предоставить в избирательную комиссию подписи избирателей, собранные в его поддержку, сведения об имуществе, доходах, сведения об открытии счета в банке с целью образования избирательного фонда для проведения избирательной кампании и др. Зарегистрированный кандидат получает удостоверение установленного образца.

Доверенные лица, уполномоченные представители зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений от их имени имеют право выступать по финансовым вопросам, а также осуществлять агитационную деятельность в пользу назначившего их кандидата, избирательного объединения. Доверенные лица не имеют полномочий наблюдателя. Уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам осуществляет свои действия на основании нотариально удостоверенной и оформленной в установленном законодательством порядке доверенности, которая выдается кандидатом.

Общественные объединения, политические партии участвуют в избирательных правоотношениях через формирование общественного мнения посредством разработки избирательных платформ, выражающих интересы определенной части избирателей, участия в общественных и политических акциях, через участие в выборах посредством выдвижения кандидатов, осуществления предвыборной агитации с целью склонения избирателей проголосовать за них, чтобы затем представлять интересы граждан в формируемом органе.

Наблюдатели, как национальные, так и международные, в порядке, установленном законом, осуществляют наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в РФ.

СМИ выступают важным участником избирательных правоотношений, в них публикуются решение о назначении выборов, схема избирательных округов и избирательных участков, список зарегистрированных кандидатов (избирательных объединений), итоги выборов, данные о финансовых расходах кандидатов, избирательных объединений. СМИ участвуют в предвыборной агитации.

Основное бремя подготовки и проведения выборов и референдума возлагается на систему избирательных комиссий. В нее входит Центральная избирательная комиссия РФ (ЦИК РФ), избирательные комиссии субъектов РФ, окружные, территориальные комиссии, участковые комиссии. Избирательные комиссии в зависимости от реализуемых функций следует различать на комиссии: организующие выборы (референдумы); регистрирующие кандидатов и определяющие результаты выборов (референдума); организующие голосование и подсчитывающие голоса; промежуточные (подводящие итоги на основании данных нижестоящих и передающие данные в вышестоящие). Каждая разновидность комиссии осуществляет определенные функции. Участковые комиссии организуют голосование на участковых избирательных участках и подсчитывают голоса. Территориальные в большинстве случаев являются промежуточными. Окружные комиссии регистрируют кандидатов и определяют результаты выборов по своему избирательному округу. В зависимости от уровня

выборов избирательные комиссии субъектов РФ на выборах федерального уровня будут считаться промежуточными и выполнять соответствующие полномочия, на выборах в субъекте РФ будут организовывать и проводить выборы, референдумы, регистрировать кандидатов, определять их результаты.

ЦИК РФ возглавляет систему избирательных комиссий, выполняет функции регистрации и организации при проведении выборов (референдумов) федерального уровня, а также обеспечивает развитие избирательной системы в РФ, подготовку и помощь нижестоящим избирательным комиссиям, вырабатывает нормативы, в соответствии с которыми подготавливаются различные документы, связанные с подготовкой и проведением выборов (референдумов), рассматривает жалобы, поданные на избирательные комиссии и мн. др (ст. 21 ФЗ № 67-ФЗ). ЦИК РФ функционирует на постоянной основе, его состав избирается сроком на пять лет. В состав входят 15 членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, 5 из них назначаются Президентом РФ, 5 – Государственной Думой, 5 – Советом Федерации Федерального Собрания РФ.

Избирательные комиссии субъектов РФ являются государственными органами субъектов РФ, организующими подготовку и проведение выборов, референдумов в РФ в соответствии с компетенцией, установленной вышеуказанным федеральным законом, иными федеральными законами, а также законами субъектов РФ, функционируют на постоянной основе, назначаются сроком на пять лет, формируются исполнительными и законодательными органами субъекта РФ.

Окружные избирательные комиссии формируются в установленных законом отдельных случаях. Территориальные комиссии входят в систему государственных органов в субъектах РФ, полномочия определены Федеральным законом № 67-ФЗ, их положение определяется законами субъекта РФ, они формируются избирательной комиссией субъекта РФ.

Участковые избирательные комиссии являются самыми многочисленными комиссиями и образуются исключительно для обеспечения процесса голосования непосредственно в день выборов (референдума) и под-

счета голосов, половина формируется территориальными комиссиями, а вторая – по предложению политических партий, населением с места работы, учебы, места жительства. Ранее по законодательству они являлись временными, их срок полномочий прекращался после проведения выборов. В настоящее время срок полномочий участковых избирательных комиссий составляет 5 лет, ее члены осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Избирательные участки формируются исходя из общего числа жителей, проживающих на одном участке (не более трех тысяч).

МВД России принимает активное участие в электоральных правоотношениях как в межвыборный, так и в выборные периоды. Правовая основа совместной деятельности избирательных комиссий с органами внутренних дел детально регламентирована федеральным законодательством, положениями ст. 20, 38, 41 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и ч. 1, 3 ст. 10, п. 31 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции», а также иными нормативными правовыми актами, в том числе законами субъектов РФ о статусе избирательных комиссий субъектов РФ и Соглашением о взаимодействии ЦИК РФ и МВД России от 01.09.2016 г.<sup>1</sup>, иными дополнительными соглашениями, заключаемыми между избирательными комиссиями субъектов РФ и территориальными органами МВД России в субъектах РФ и др.

Анализ ФЗ «О полиции» (ч. 1, 3 ст. 10, п. 31 ч. 1 ст. 12) и «Об основных гарантиях избирательных прав и участия граждан в референдуме РФ» (ст. 20, 38, 41) позволяет сделать вывод, что полиция и избирательные комиссии осуществляют совместную деятельность в двух формах: содействия и взаимодействия. Совместная деятельность выступает одной из форм обеспечения электоральных правоотношений в России.

---

<sup>1</sup> Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (Заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 № 1/8913) (ред. от 08.05.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

В рамках содействия органы внутренних дел осуществляют сотрудничество с избирательными комиссиями в целях оказания помощи в решении задач, возложенных на комиссии по вопросам обеспечения избирательных прав граждан, права на участие в референдуме, посредством осуществления надзора за соблюдением электорального законодательства, выявления и пресечения правонарушений в данной сфере, обеспечения общественного порядка при проведении выборов и референдумов, обеспечении безопасности членов избирательной комиссии и избирательных участков в день выборов. МВД России предоставляет членам избирательных комиссий необходимые материалы и сведения, связанные с личностью выдвигаемых кандидатов, на основе учетов, имеющих в его распоряжении (сведения о судимости, оседлости, гражданстве и др.), обеспечивает охрану помещений, в которых хранится избирательная документация, участковых избирательных участков, в обязательном порядке рассматривает обращения членов избирательных комиссий о выявленных на участке голосования нарушениях, в свою очередь, информирует избирательную комиссию о выявленных правонарушениях на избирательном участке, обеспечивает проведение выборов в местах принудительного содержания, находящихся в ведении МВД России.

Взаимодействие с избирательными комиссиями заключается во взаимном обмене информацией по вопросам, относящимся к проведению или организации выборов, референдумов, созданию рабочих групп с участием должностных лиц различных подразделений территориальных органов МВД России (оперативных, экспертных и др.), разработке соглашений о взаимодействии, проведению совместных учебных занятий, конференций, принятию методических рекомендаций, инструкций по несению службы сотрудников полиции в период проведения выборов, референдумов.

## **§ 6.4. Избирательный процесс, процесс организации и проведения референдума в Российской Федерации**

Избирательный процесс представляет собой урегулированную Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами деятельность органов, избирателей и общественных объединений по подготовке и проведению выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Избирательный процесс представляет собой систему последовательно сменяющих друг друга стадий или этапов организации и проведения выборов, к которым следует отнести: назначение выборов, составление списков избирателей; образование избирательных округов и избирательных участков, образование избирательных комиссий, выдвижение кандидатов, регистрацию кандидатов, предвыборную агитацию, голосование, подсчет голосов и определение результатов выборов, опубликование итогов выборов. Указанные стадии являются основными, могут быть и дополнительные, повторное голосование, в случае, если в одном туре победителя определить не удалось, либо выборы признаны не состоявшимися, опротестование результатов выборов, признание результатов выборов недействительными и др.

Рассмотрим избирательный процесс на примере выборов Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Согласно Конституции РФ (ст. 81) Президент РФ избирается гражданами РФ на шесть лет. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории РФ не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Требование к кандидату на должность Президента РФ об отсутствии у него гражданства иностранного государства не распространяется на граждан РФ, ранее имевших гражданство государства, которое было принято или часть которого была принята в РФ в соответствии с ФЗ, и постоянно

проживавших на территории принятого в РФ государства или территории принятой в РФ части государства. Президенту РФ в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков.

Порядок выборов Президента РФ определяется ФЗ от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», в соответствии с которым выборы Президента РФ проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ.

Выборы Президента России назначает Совет Федерации Федерального Собрания РФ. Днем голосования на выборах является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей главой муниципального образования создаются избирательные участки. Списки избирателей составляются соответствующими избирательными комиссиями отдельно по каждому избирательному участку. В списки избирателей включаются все граждане РФ, обладающие активным избирательным правом, зарегистрированные на территории избирательного участка.

Кандидаты на должность Президента РФ могут быть выдвинуты политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, а также в порядке самовыдвижения. Каждый гражданин России, обладающий пассивным избирательным правом, вправе выдвинуть свою кандидатуру на должность Президента РФ. Для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо собрать подписи в количестве 300 тысяч, причем не более 7 500 голосов в одном из субъектов РФ, в поддержку кандидата от партии – 100 тысяч, не более 2 500 голосов в одном субъекте, при этом сбор подписей среди избирателей, постоянно проживающих за пределами РФ, ограничивается 2 500 подписями (ст. 36 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»). Выдвижение кандидата политической партией производится после официального опубликования решения о назначении

выборов Президента РФ. Политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата.

Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидат вправе назначить до 600 доверенных лиц. Политическая партия, выдвинувшая кандидата, вправе назначить до 100 доверенных лиц.

Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица.

Предвыборная агитация может проводиться гражданами, политическими партиями, иными общественными объединениями в установленных законом формах: а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; б) посредством проведения агитационных публичных мероприятий; в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; г) иными не запрещенными законом методами. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, обеспечением деятельности избирательных комиссий, производятся за счет средств федерального бюджета. Кандидат обязан создать собственный избирательный фонд, назначить доверенных лиц. Избирательные фонды кандидатов могут формироваться за счет собственных средств кандидата, средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией, добровольных пожертвований граждан в установленных законодательством размерах. Запрещено принимать пожертвования от иностранных государств, иностранных граждан, неправительственных организаций зарубежных стран, а также анонимные пожертвования.

Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой соответствующего муниципального образования. За день до выборов предвыборная агитация запрещена. Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Каждый избиратель голосует лично. Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно непосредственно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. ЦИК РФ не позднее чем через десять дней после дня голосования определяет результаты выборов. Избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В случае, если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них не был избран, ЦИК РФ назначает повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей. Повторное голосование проводится через 21 день со дня голосования на общих выборах. По итогам повторного голосования избранным на должность Президента РФ считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Согласно Конституции РФ (ст. 95, 96) Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации состоит из сенаторов РФ, которые входят в него на основе назначения (от каждого субъекта РФ: один от представительного и один от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также представители РФ, назначаемые Президентом, либо по должности – может

входить Президент РФ, прекративший свои полномочия. Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет посредством выборов. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются ФЗ. Согласно ФЗ 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты Государственной Думы избираются гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по смешанной избирательной системе: 225 – по одномандатным избирательным округам (в том числе и самовыдвиженцы) по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, 225 – по многомандатным (от партий) по пропорциональной избирательной системе.

Согласно Конституции РФ выборы назначает Президент России (ст. 84). Днем голосования является третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Первая Государственная Дума избиралась вместе с Советом Федерации в день всенародного голосования по Конституции РФ 12 декабря 1993 г. сроком на два года (согласно II Разделу Конституции РФ «Заключительные и переходные положения»). Срок полномочий II–V созывов (выборы 1995, 1999, 2003, 2007 гг.) Государственной Думы Федерального Собрания РФ составлял четыре года. Начиная VI созыва (2011 г.), срок полномочий депутатов составляет 5 лет.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки. Списки избирателей составляются соответствующими избирательными комиссиями отдельно по каждому избирательному участку. Кандидаты в депутаты Государственной Думы выдвигаются в том числе и в составе федеральных списков кандидатов. Порядок включения кандидатур в федеральный список кандидатов определяется уставом политической партии. Политическая партия вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами

данной политической партии. Политическая партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов на последних, предшествующих данным выборам депутатов Государственной Думы, вправе не собирать подписи избирателей, иные партии обязаны собрать не менее 200 тыс. подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов. В поддержку выдвижения партией кандидата по одномандатному избирательному округу либо для самовыдвиженцев согласно ФЗ № 67-ФЗ должны быть собраны подписи не менее установленного количества процентов от общего числа избирателей, проживающих в данном округе. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе назначить до 1 000 доверенных лиц.

Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию. Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица. Предвыборная агитация может проводиться: а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях; б) путем проведения агитационных публичных мероприятий; в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов; г) иными не запрещенными законом методами.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, обеспечением деятельности избирательных комиссий, производятся за счет средств федерального бюджета. Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, также обязана создать собственный избирательный фонд. За день до выборов предвыборная агитация запрещена. Голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени. Голосование по решению УИК РФ может проводиться в несколько дней, но не более трех дней. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в

список избирателей, по предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Каждый избиратель голосует лично.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно непосредственно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. ЦИК РФ не позднее чем через две недели после дня голосования определяет результаты выборов. Если выборы депутатов Государственной Думы признаны несостоявшимися или недействительными, ЦИК РФ назначает повторные выборы. Повторные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися или недействительными.

Итак, избирательный процесс как способ воспроизводства власти это разновидность юридического процесса, последовательность сменяющих друг друга стадий, в рамках которых субъекты избирательных правоотношений в установленные законодательством сроки, в соответствии с частными (для гражданина поучаствовать в управлении делами государства) или публичными целями (для государства обеспечить стабильное формирование публичной власти, ее легитимность) решают поставленные задачи, получают результаты, связанные с удовлетворением конституционных прав избирать и быть избранными, формированием представительных органов публичной власти.

## **Глава 7. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **§ 7.1. Система органов государственной власти в Российской Федерации**

Государство решает свои задачи, осуществляет свои функции через систему создаваемых им органов государства. Они выступают одним из каналов, через который народ, согласно Конституции РФ (ст. 3), осуществляет свою власть. В Конституции РФ 1993 г. отсутствует термин «органы государства», используется «органы государственной власти», и теперь в связи с изменениями Основного закона от 14 марта 2020 г. официально введены в оборот термины «публичная власть», «система публичной власти». Определение публичной власти можно вывести из положений ст. 132 гл. 7 «Местное самоуправление». Согласно ч. 3 ст. 132 «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». Таким образом, публичная власть – это совокупность органов местного самоуправления и органов государственной власти. Хотя в науке конституционного права отмечается, что публичная власть «предполагает государственную власть и власть местного самоуправления, но и предполагает власть в гражданском обществе»<sup>1</sup>.

Органы государственной власти в соответствии с положениями Конституции РФ функционируют на основе принципа единства (в ч. 3 ст. 5) в рамках конституционно установленной системы органов государственной власти, закрепленной положениями ст. 11 Конституции РФ: 1) органы государственной власти РФ (ч. 1); 2) органы государственной власти субъектов РФ (ч. 2). Система федеральных органов государственной

---

<sup>1</sup> Авакьян С.А. К вопросу о понятии публичной власти // Публичная служба: правовой и управленческие аспекты: материалы по итогам научно-практической конференции с международным участием. Екатеринбург, 2021. С. 5–9.

власти (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ) конкретизируется, раскрывается в положениях глав 4, 5, 6, 7 Конституции РФ, а система органов государственной власти субъектов РФ положениями ФЗ 2021 г. «Об общих принципах организации системы публичной власти в субъектах РФ».

Организация единой системы государственной власти в России является важным элементом концепции федерализма. Осуществление государственной власти в РФ основано на принципе разделения властей. Принцип федерализма в сочетании с принципом разделения властей определяют особенности построения системы государственной власти в России. Конституция РФ в ст. 10 закрепила, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Это так называемая организация власти «по горизонтали», в соответствии с принципом разделения властей. Согласно ч. 1 и ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе ее разделения на власть федеральных органов государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды) и органов государственной власти субъектов – это организация двухуровневой системы власти «по вертикали», то есть проявление принципа федерализма. На каждом из уровней, как федеральном, так и субъектов РФ, организуется власть на основе принципа разделения властей «по горизонтали».

Каждый орган государственной власти обладает конституционно-правовым статусом, в структуре элементов которого следует выделять положения, связанные с местом органа государственной власти в системе разделения властей, вертикали власти, взаимоувязанные с его генеральной функцией, задачами, целями, а также со способом его формирования, принципов организации и деятельности, с компетенцией, ответственностью, взаимодействием с гражданами, иными органами государственной власти, особенностями статуса его должностных лиц.

Органы государственной власти обладают государственно-властными полномочиями, которыми они наделяются для решения поставленных перед ними задач и функций, закрепленными в нормативных правовых актах, определяющими их статус. Характер государственно-

властных полномочий зависит от вида органа государственной власти, его уровня, функциональной принадлежности к той или иной ветви власти.

Совокупность прав и обязанностей, возложенных на орган государственной власти, именуется его компетенцией. Компетенцией органа государственной власти предопределен круг предметов ведения (задач) и совокупность государственно-властных полномочий, которыми он наделяется для их решения. Властный характер государственных велений органа государственной власти означает их обязательность для адресата, они осуществляются от имени государства. Компетенция реализуется путем издания нормативных правовых актов, посредством правоприменения, осуществления организационной деятельности.

Компетенция органов государства и порядок их формирования, принципы организации и деятельности определяются Конституцией РФ, конституциями и уставами ее субъектов, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и исполнительных органов ее субъектов, ведомственными нормативными правовыми актами и иными.

Государственный орган представляет собой единоличную должность (гражданина) или коллегиальный орган (коллектив граждан), который наделен государственно-властными полномочиями, уполномочен государством на осуществление его задач и функций и действует в установленном государством порядке от его имени.

Все государственные органы образуются в установленном государством порядке и представляют часть единой системы органов государственной власти РФ. Органы государственной власти можно классифицировать по различным основаниям. По принципу разделения властей: законодательные, исполнительные и судебные; по функциональному предназначению: законотворческие, исполнительно-распорядительные, судебные, контрольно-надзорные; по отношению к принципу разделения властей различают: входящие в систему разделения властей и не входящие; по способу формирования: представительные (выборные), производные (формируемые иными государственными органами, назначаемые); по способу принятия решений: единоначальные, коллегиальные; по характеру компетенции: общей компетенции, специальной компетенции; по территории деятельности: федеральные (центральные), региональные.

Органы законодательной власти (представительные органы власти) – это представительные и законодательные учреждения, образуемые путем выборов. Реализуемая данными органами власть обладает верховенством, поскольку именно она устанавливает правовые начала государственной и общественной жизни страны, конкретизирует порядок формирования и деятельности системы публичной власти, фиксирует основные направления государственной политики. Основное функциональное предназначение законодательных органов состоит в законотворчестве, хотя они решают и иные вопросы, относящиеся к ее компетенции (принятие бюджета, назначение на должности, ратификация и денонсация международных договоров и иные).

Законодательные органы имеют различные наименования, количественный состав и организационную структуру, а также применяют свойственную им форму деятельности. Главенствующее положение законодательных органов в механизме правового государства обусловлено высшей юридической силой принимаемых ими нормативных правовых актов – законов. Однако верховенство законодательной власти не носит абсолютного характера. Пределы ее действия ограничены принципами права, естественными правами человека, идеями свободы и справедливости. Она находится под контролем народа и специальных конституционных органов, с помощью которых обеспечивается соответствие законов действующей Конституции РФ. Типичной формой их функционирования являются общие собрания депутатов – парламентские сессии, в рамках которых проходят парламентские слушания, на которых рассматриваются и решаются вопросы в пределах их компетенции.

Органы исполнительной власти отличаются характерными особенностями как с точки зрения выполняемых ими функций, так и организационного построения, форм деятельности. Исполнительная власть в лице своих органов занимается непосредственной реализацией правовых норм, принятых законодателем. Ее деятельность должна быть основана на законе, осуществляться в рамках закона.

Основная особенность деятельности, осуществляемой данными органами, – ее практический организующий характер, направленный на выполнение (исполнение) Конституции РФ, ФЗ, иных нормативных право-

вых актов. Отличительная ее особенность – не только исполнительная, но и распорядительная, правотворческая деятельность, которая состоит в издании подзаконных нормативных и индивидуальных правовых актов, направленных на исполнение законов и всего обширного объема компетенции названных органов – Правительства РФ, федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти; органов исполнительной власти субъектов РФ.

Органы исполнительной власти осуществляют свою деятельность на основе сочетании принципов единоначалия и коллегиальности. Формы их деятельности: заседания коллегиальных органов (правительств), расширенные заседания коллегий министерств и других органов исполнительной власти. Исполнительные органы и государственные должностные лица не имеют права издавать общеобязательные акты, устанавливающие новые, непредусмотренные законом права или обязанности граждан и организаций. Исполнительная власть носит правовой характер лишь в том случае, если она является подзаконной властью, действует на началах законности. Сдерживание исполнительной власти достигается также посредством ее подотчетности и ответственности перед представительными органами государственной власти. В правовом государстве каждый гражданин может обжаловать любые незаконные действия исполнительных органов и должностных лиц в судебном порядке.

Характерной же чертой деятельности органов исполнительной власти, в особенности единоначально устроенных, является господство принципа единоначалия в сочетании с коллегиальностью в ходе рассмотрения вопросов и принятия управленческих решений и осуществления управленческих действий.

Специфическую разновидность органов государственной власти представляют органы судебной власти. Судебная власть призвана охранять право, правовые устои государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их ни совершал. Правосудие в правовом государстве осуществляется только судебными органами. Никто не может присвоить себе функции суда. В Конституции РФ статусу судебной власти посвящена глава 7, в которой определены основы правового положения судов и судей. Важнейшая особенность судебной власти и ее органов (судов) состоит

в осуществлении правосудия, являющегося содержанием деятельности данной конституционно выделенной власти. В правоохранительной деятельности суд руководствуется только законом, правом и не зависит от влияния законодательной или исполнительной власти. Независимость и законность правосудия являются важнейшей гарантией прав и свобод граждан, правовой государственности в целом. С одной стороны, суд не может присваивать себе функции законодательной или исполнительной власти, с другой стороны, его важнейшей задачей является организационно-правовой контроль за нормативными актами, действиями и решениями должностных лиц этих властей. Судебная власть, таким образом, выступает сдерживающим фактором, предупреждающим нарушение правовых установлений и, прежде всего, конституционных, как со стороны законодательных, так и исполнительных органов государственной власти, обеспечивая тем самым реальное разделение властей.

В Конституции РФ четко регламентируется статус федеральной государственной власти в целом, ее законодательной, исполнительной и судебной ветвей, а также органов, осуществляющих соответствующую власть. В большем или в меньшем объеме статусные аспекты функционирования федеральной государственной власти и органов, ее осуществляющих, отражены в большинстве разделов, глав и статей Конституции РФ.

## **§ 7.2. Президент Российской Федерации**

Конституционно-правовой статус Президента РФ определяется такими элементами, как: место в системе государственных органов, порядок избрания, сложения полномочий, срок полномочий (легислатура), компетенция, взаимоотношения с иными органами государственной власти, гарантии деятельности, ответственность.

В Конституции РФ четвертая глава, посвященная Президенту РФ, следует за главой, посвященной федерализму, открывает положения Основного закона, раскрывающие систему публичной власти. Президент РФ согласно Конституции РФ занимает особое место в системе государственной власти. Так, в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, перечисляющей государ-

ственные органы, которые осуществляют федеральную власть, Президент РФ вынесен на первое место как высшее должностное лицо в системе органов государственной власти. За четвертой главой следует пятая, раскрывающая порядок формирования, структуру и функции Федерального Собрания РФ, и это неслучайно. Согласно Конституции (ст. 80) Президент РФ является главой государства, однако не возглавляет исполнительную ветвь власти. Президент РФ не входит ни в одну из ветвей власти, хотя классически, по теории разделения властей Ш. Монтескье, глава государства должен возглавлять исполнительную ветвь власти. Он искусственно выведен из системы разделения властей, и расположение главы, посвященной его статусу, после главы о федерализме и перед главой о парламенте подчеркивает данное утверждение.

По своему конституционно-правовому статусу, как подчеркнуто в ч. 1 ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ является главой государства. Это единоличный высший орган государственной власти, избираемый народом и одновременно высшая государственная должность в РФ. Президент РФ олицетворяет собой единство страны в целом и занимает особое место в системе государственных органов, стоит «над» тремя ветвями власти, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти. Президент РФ выступает гарантом Конституции, прав и свобод граждан, имеет право разрешать разногласия между органами государственной власти, используя согласительные процедуры, выступать арбитром между ними, не подменяя суд.

Президент РФ обладает обширными полномочиями, в порядке, предусмотренном Конституцией РФ, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в России, определяет внешнюю и внутреннюю политику страны, осуществляет общее руководство Правительством РФ, взаимодействует с другими органами исполнительной власти, субъектами РФ, участвует в законодательном процессе, издает подзаконные нормативные правовые акты, руководит федеральными органами исполнительной власти, участвует в назначении на ряд государственных должностей и др. Вместе с тем полномочия Президента РФ не беспредельны. В Конституции РФ воплощена такая модель президентства, согласно которой глава

государства, осуществляя собственные полномочия, а также взаимодействуя с законодательной, исполнительной, судебной ветвями власти, путем «сдержек и противовесов» огражден от авторитаризма, он не может выйти из-под контроля народа и подменить собой три ветви государственной власти.

Следует различать конституционно-правовые статусы Президента РФ, элементы которых можно найти в Конституции РФ: зарегистрированного кандидата в Президенты РФ (ст. 81), лица, избранного в Президенты РФ, но еще не принесшего присягу (ст. 82, ч. 1 ст. 92), Президента, принесшего присягу и вступившего в должность (ст. 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93), статус бывшего Президента РФ (ч. 1 ст. 92, 92.1, 93, 95).

Легислатура Президента РФ выборная, первичная сроком на 6 лет, от нее зависит срок полномочий Правительства РФ. Особенность конституционно-правового статуса Президента РФ состоит в том, что он обладает неприкосновенностью как одной из организационных гарантий его деятельности, также различают правовые, социальные, трудовые гарантии его деятельности. В связи с поправками 2020 г. в Конституции РФ получили закрепление положения, касающиеся статуса Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий: закреплена его неприкосновенность (ст. 92.1), возможность лишения неприкосновенности (ст. 93), учреждено право быть назначенным пожизненно сенатором РФ п. «б» ч. 2 ст. 95).

Положения, касающиеся такого элемента статуса Президента РФ, как цензы, предъявляемые к кандидату на данную должность, преобразовались. В соответствии с конституционными поправками 2020 г. уточнено, что это не просто гражданин РФ, подчеркивается, что это должно быть лицо, которое не имеет и не имело ранее гражданства иностранного государства либо иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, в том числе на основании вида на жительство. Указанное требование связано с необходимостью обеспечения национальной безопасности, защиты суверенитета страны. Гражданин РФ, ранее имевший гражданство иностранного государства, но в настоящий момент, связанный с РФ особой политико-правовой связью, не может подтвердить при подаче своей кандидатуры на должность президента наличие такого качества, как гражданская верность,

т. к. переход в прошлом из другого гражданства в российское уверенность в ее наличии снижает. Данное требование не распространяется на лиц, которые ранее имели гражданство иностранного государства, которое было принято полностью либо частично в состав РФ на основе ФКЗ, и постоянно проживающее на такой территории. Требование к кандидатам в Президенты РФ иметь исключительно только гражданство РФ, направленное на обеспечение гражданской верности России, подкрепляется требованиями к времени постоянного проживания, цензу оседлости.

Ценз оседлости, требование к сроку постоянного проживания ранее составлял 10 лет, сейчас увеличился и составляет не менее 25 лет. Указанное увеличение справедливо обусловлено ролью и местом главы государства в системе публичной власти, полномочиями по охране государственного суверенитета и, соответственно, специально предъявляемыми к нему требованиями по длительности проживания, подтверждающими наличие у него заинтересованности приносить благо государству, служить народу, обусловленные его длительными правовыми и духовно-культурными связями с РФ.

Те же самые обстоятельства характеризуют и запреты на открытие и наличие счетов (вкладов), на хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, у кандидатов в Президенты РФ. Интересы жизненные и имущественные, как настоящие, так и будущие претендент на указанную должность должен связывать исключительно с РФ, чтобы подтвердить тесную связь с интересами одного государства, обеспечить самостоятельность в осуществлении своих полномочий и исключить свою уязвимость.

Что касается срока полномочий, то в первоначальной редакции Конституции РФ в 1993 г., в ст. 81 легислатура Президента устанавливалась на 4 г., как и депутатского корпуса Государственной Думы РФ. Затем в ходе развития российского государства назрела потребность в пересмотре полномочий главы государства и парламентариев по срокам: как по продолжительности, так и по целесообразности одинаковых сроков для указанных органов. После принятия Конституции РФ в 1993 г. вскоре выявилась неэффективность организации власти в той связи, что глава государства не мог продолжить начатые реформы в свой короткий президентский

срок, а также учитывая тесную связь Президента с Государственной Думой (в том числе роль Государственной Думы в формировании Правительства РФ) и небольшой срок между выборными кампаниями данных органов, что также осложняет цель эффективного осуществления власти, было принято решение об увеличении срока полномочий главы государства с 4 до 6, а Государственной Думы с 4 до 5 лет<sup>1</sup>. Увеличение срока президентуры автоматически повлекло увеличение срока полномочий Правительства РФ, что в совокупности с увеличением сроков Президента РФ, Государственной Думы способствовало установлению более устойчивой системы управления.

Среди полномочий Президента РФ следует отдельно отмечать президентские прерогативы, т. е. те полномочия, которые он осуществляет самостоятельно, как, например, определение содержания внешней и внутренней политики и др.

Особенности статуса Президента РФ и его взаимоотношения с иными органами государственной власти позволяют утверждать об установлении в России смешанной республиканской формы правления. Согласно ст. 1 Конституции РФ – республика, т. к. «ч. 1. Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Республика означает, что в государстве имеется выборный глава государства – Президент (гл. 4 Конституции РФ), смешанная форма проявляется в том, что в государстве имеется должность Председателя Правительства РФ (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ: «Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Российской Федерации и федеральных министров»), претендент на данную должность назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой – нижней палатой Федерального Собрания Российской Федерации (парламентом РФ) – ч. 1 ст. 111 Конституции РФ. Если бы должность Председателя Правительства РФ отсутствовала, то в нали-

---

<sup>1</sup> Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 1.

чии имелись бы признаки сильной президентской республики, в рамках которой Президент сам имел возможность формировать, возглавлять правительство и исполнительную ветвь власти, как, например, в США. Если бы Председателя Правительства РФ назначал парламент без участия главы государства, то в наличии бы имелись признаки парламентской республики, в рамках которой парламент, а вернее партия, победившая на выборах в нижнюю палату парламента и занявшая большее количество мест в ней, и формирует правительство.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, гарантом прав и свобод человека и гражданина. Президент РФ несет персональную ответственность за бесперебойную работу механизма защиты Конституции РФ, прав личности. В этой связи он имеет право требовать исполнения Конституции РФ, оценивать деятельность федеральных органов исполнительной власти на предмет соответствия Конституции РФ, в отношении отдельных должностных лиц готовить предложения об освобождении от занимаемой должности в связи с нарушением конституционных прав и свобод личности, рассматривать жалобы граждан на нарушения их прав и свобод.

В установленном Основным законом порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности в соответствии с закрепленными в Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ полномочиями, например, может вводить военное положение либо чрезвычайное положение (ст. 87, 88) на всей территории государства или на ее части в порядке, предусмотренном соответствующим ФКЗ, с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Основные векторы президентской политики определяются в предвыборной программе кандидата в Президенты РФ, после выборов – в ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию РФ, в рамках которых Президентом России обозначаются самые актуальные вопросы стратегических направлений развития государства и общества, требующие разрешения на очередной парламентской сессии. Президент РФ определяет основные направления внутривластного и внешнеполитического курса во взаимодействии с различными ветвями государственной власти,

концентрировано выражая ее основные вехи, выполняя функцию представительства, на международной арене, внутри страны.

Правовую основу деятельности Президента Российской Федерации составляют Конституция РФ, ФКЗ, ФЗ, нормативные указы Президента. Символами президентской власти являются штандарт (флаг) Президента РФ, Знак Президента РФ. Конституцией РФ не предусмотрено принятие специального закона, регулирующего статус главы государства. Вместе с тем в будущем теоретически такая возможность не исключается.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции. Последние можно разделить на несколько групп в зависимости от сфер его деятельности.

В сфере законодательной власти Президент Российской Федерации: назначает выборы Государственной Думы; распускает Государственную Думу (ст. 84); вносит законопроекты в Государственную Думу (ст. 84, 104); имеет право вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (134); подписывает и обнародует ФЗ, ФКЗ (ст. 84, 107); направляет Конституционному Суду РФ ФКЗ и ФЗ на стадии их подписания для проверки на соответствие Конституции РФ (ст. 107), обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

В сфере исполнительной власти Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и иных органов, входящих в единую систему публичной власти. Согласно Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup> он имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и Президиума Правительства РФ, отправлять в отставку Правительство РФ, отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам,

---

<sup>1</sup> О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 251. 9 ноября.

международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения, определяет в этой структуре органы, руководство деятельностью которых он осуществляет самостоятельно, а также руководство которых осуществляет Правительство РФ. Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Во внешнеполитической сфере Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой страны, ведет переговоры и подписывает международные договоры РФ, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

В иных сферах Президент решает следующие вопросы: утверждает военную доктрину РФ; назначает референдум РФ; использует согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное и чрезвычайное положение; решает вопросы гражданства и предоставления политического убежища; награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания; направляет запросы в Конституционный Суд РФ и др.

Конституционная модель президентства, практика его организации и функционирования в настоящее время обновлены в связи с изменениями,

внесенными в Основной закон в 2020 г. Так, существенно обновлены президентские полномочия в части назначения на ряд государственных должностей (ст. 83). Президент Российской Федерации:

- назначает (освобождает от должности): Председателя Правительства РФ, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента РФ;

- осуществляет общее руководство Правительством РФ, председательствовать на его заседаниях;

- утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения, определяет подчиненность в структуре федеральных органов исполнительной власти себе и Правительству РФ;

- принимает решения об отставке Правительства РФ;

- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность (ставит вопрос об освобождении от должности) Председателя Центрального Банка РФ;

- назначает на должность (освобождает от должности) заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров «несиловых» ведомств;

- после консультаций с Советом Федерации назначает на должность (освобождает от занимаемой должности) руководителей силовых федеральных органов исполнительной власти, в том числе министерств, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, их председателей, заместителей председателей, судей других федеральных судов, вносит предложения в Совет Федерации о прекращении их полномочий, в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи;

- назначает на должность (освобождает от должности) Генерального прокурора РФ, его заместителей, прокуроров субъектов РФ, прокуроров

военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов РФ, назначает (освобождает) иных прокуроров;

- назначает и освобождает представителей РФ в Совете Федерации;

- представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты, представляет Государственной Думе кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты;

- формирует Государственный Совет РФ, Совет Безопасности РФ;

- утверждает военную доктрину;

- формирует Администрацию Президента;

- назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ;

- назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

- назначает и отзывает после консультаций с Федеральным Собранием дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Администрация Президента РФ формируется в соответствии с Конституцией РФ и является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ. Совет Безопасности РФ представляет собой конституционный орган, осуществляющий подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности. Государственный совет РФ – совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Президент издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории России. Они не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Согласно Конституции РФ (ст. 92) Президент РФ прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. В случаях, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои полномочия, их выполняет Председатель Правитель-

ства РФ, но он не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ.

Условия и порядок отрешения от должности главы государства, как и лишение неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, закреплены в ст. 93 Конституции РФ. В соответствии с ней действующий Президент РФ может быть отрешен от должности, а прекративший исполнение своих полномочий лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях действующего либо бывшего Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности, о лишении неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности, о лишении неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента РФ. Если в этот срок решение Советом Федерации не будет принято, обвинение против Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, считается отклоненным.

Таким образом, Президент РФ имеет особый конституционно-правовой статус, это глава государства, представляющий РФ внутри страны и на международной арене, не входящий в систему разделений властей, это высший единоличный выборный орган государственной власти, по характеру компетенции осуществляющий преимущественно исполнительно-распорядительные полномочия в сфере защиты целостности

и независимости государства, а также защиты прав и свобод граждан, обеспечения национальной безопасности, согласованного функционирования органов публичной власти, поддержания гражданского мира и согласия в стране.

### **§ 7.3. Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации**

Федеральное Собрание – парламент РФ – является представительным и законодательным органом РФ (ст. 94 Конституции РФ). Глава 5, посвященная Федеральному Собранию РФ, идет вслед за главой, раскрывающей конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации как главы государства, и перед главой «Правительство Российской Федерации». Ее размещение, таким образом, подчеркивает, указывает на главенствующее положение представительной и законодательной власти в системе разделения властей. Именно в таком порядке: Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и суды РФ перечислены в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ – органы государственной власти, осуществляющие ее на федеральном уровне. А положения глав 4, 5, 6 и 7 последовательно их конкретизируют, раскрывая роль и предназначение того или иного органа в системе разделения властей.

Конституционно-правовой статус Федерального Собрания РФ охватывается положениями как главы 5, так и иными главами, в которых отражаются вопросы, связанные с его полномочиями, например, по поводу назначения на ряд должностей, отрешения Президента РФ от должности (в гл. 4), назначения на должность Председателя Правительства РФ, выражения недоверия Правительству РФ (в главе 6), взаимодействия с Конституционным Судом РФ (в главе 7).

Основное функциональное предназначение Федерального Собрания РФ как парламента состоит в представительстве народа в высшем законодательном органе страны, в опосредованном участии в законотворчестве через своих представителей. Представительный характер Федерального Собрания закладывается совокупным содержанием

ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, согласно которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти, и положениями ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, в соответствии с которыми граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти, осуществлять свое право на участие в делах государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Как представительный орган парламент – это общенациональное представительное учреждение (т. е. состоящее из представителей народа – депутатов, народных избранников), работающее на постоянной основе. Как законодательный орган парламент – это постоянно действующий избираемый населением орган, призванный принимать верховные решения в форме законов. К дополнительным функциям Федерального Собрания РФ следует относить: защиту прав и свобод граждан; обеспечение национальной безопасности; контроль за деятельностью Правительства РФ; церемониальную функцию; назначение на должности; участие в отрешении от должности Президента РФ, снятие неприкосновенности с действующего либо бывшего Президента РФ.

Федеральное Собрание РФ по структуре является бикамеральным, т. е. двухпалатным, что характерно для федеративных государств. Оно состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Впервые Федеральное Собрание было учреждено в Конституции РФ, сформировано в 1993 г., в один день с голосованием по Конституции РФ – 12 декабря прошли выборы в верхнюю и нижнюю палату согласно второму разделу Конституции. Формирование верхней палаты со временем претерпело изменения. Первоначально в состав Совета Федерации на два года вошли депутаты от каждого субъекта РФ по мажоритарной системе по двухмандатным избирательным округам<sup>1</sup>, затем по истечении двухгодичного срока,

---

<sup>1</sup> О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания: избирались на основании Указа Президента РФ от 11.10.1993 № 1626 (ред. от 10.01.2003) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

согласно законодательству<sup>1</sup>, членами Совета Федерации по должности являлись главы исполнительного и глава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, однако это противоречило принципу несовместимости должностей, поэтому в 2000 г. законодательство вновь обновилось<sup>2</sup>, и в состав Совета Федерации стали назначаться представители<sup>3</sup>: от исполнительной власти – представитель, назначаемый главой субъекта РФ, и от законодательной власти субъекта РФ – назначаемый депутат, избранный на первой сессии регионального парламента после его избрания.

В настоящий момент порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ регламентирует ст. 95 Конституции РФ и Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>4</sup>. Положения Конституции РФ в связи с конституционными поправками 2020 г, касающиеся верхней палаты российского парламента, существенно обновились. Прежде всего, члены Совета Федерации теперь именуется сенаторами Российской Федерации, хотя упоминание о первых осталось в ст. 134, 135 гл. 9 Конституции РФ, в силу ее неизменяемости, повышенной охраны.

Согласно части 2 ст. 95 Конституции РФ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от законода-

---

<sup>1</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (утратил силу): федер. закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (утратил силу): федер. закон от 05.08.2000 № 113-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>3</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (утратил силу): федер. закон от 03.12.2012 № 113-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>4</sup> О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (ред. от 01.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

тельного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ, назначаемые на срок полномочий соответствующего органа (5 лет); входит Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки (пожизненно), а также входят не более 30 представителей РФ, назначаемых Президентом РФ на 6 лет, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Согласно части 7 ст. 95 Конституции РФ Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на пять лет на основе федерального закона<sup>1</sup>: 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам, в том числе и самовыдвиженцы, 225 – по федеральному избирательному округу, пропорционально числу избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. В первоначальной редакции срок полномочий депутатов Государственной Думы составлял 4 года, как у Президента РФ, затем был увеличен до 5 лет в связи с необходимостью придания политической системе большей стабильности и устойчивости, недопущению проведения одновременно и выборов Президента, и выборов в нижнюю палату парламента.

Положения о численном преобладании нижней палаты над верхней сохранилось, несмотря на расширение численного состава сенаторов РФ в 2020 г. за счет представителей Президента РФ, пожизненных сенаторов, в том числе Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

В Конституции РФ устанавливаются требования к кандидатам в депутаты Государственной Думы и сенаторы Российской Федерации аналогично требованиям, предъявляемым к кандидатам в Президенты РФ по наличию исключительно гражданства РФ, постоянному проживанию в РФ, запрете иметь когда-либо гражданство иностранного государства, вид на жительство и др., иметь, открывать счета, вклады, хранить ценности и

---

<sup>1</sup> О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФКЗ (ред. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

денежные средства в иностранных банках за рубежом. Возрастные цензы остались прежними: для депутатов – 21 г., для сенаторов – 30 лет.

Государственная Дума после очередных выборов собирается на тридцатый день после выборов, но по решению Президента РФ может быть созвана досрочно. Согласно традициям парламентаризма, зародившимся в Великобритании, которая по праву считается родиной парламента в современном понимании, первое заседание парламента открывает старейший по возрасту депутат (ч. 3 ст. 99 Конституции РФ). Аналогично в Совете Федерации, данное положение закреплено в Регламенте Совета Федерации.

Федеральное Собрание РФ является постоянно действующим органом. Совет Федерации и Государственная Дума являются самостоятельными палатами и заседают раздельно (ст. 99 Конституции РФ), что обусловлено различной компетенцией палат, закрепленных в разных статьях Конституции РФ, соответственно в ст. 102 и 103. Палаты могут собираться совместно в единственном случае – для заслушивания посланий Президента РФ (ч. 3 ст. 100). Заседания палат должны быть открытыми, за исключением случаев, когда необходимо сохранить конфиденциальность по решению самой палаты большинством голосов для каждого отдельного заседания.

Заседания Государственной Думы проходят согласно регламенту палаты несколько раз в неделю: по вторникам, средам и четвергам, понедельник и пятница отводятся для работы депутатов в комитетах и комиссиях, во фракциях (ст. 40 Регламента Государственной Думы<sup>1</sup>). Государственная Дума может назначить дополнительное или внеочередное заседание. Одна неделя каждого месяца во время сессии отводится для работы депутатов с избирателями. Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц, может проводиться

---

<sup>1</sup> О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ред. от 24.05.2022): постановление Государственной Думы Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-Н ГД [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

в один день, или в течение нескольких дней подряд (ст. 41 Регламента Совета Федерации)<sup>1</sup>.

Внутреннее устройство, порядок деятельности и полномочия палат Федерального Собрания РФ определяются Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ, регламентами Государственной Думы и Совета Федерации. Отметим, что Конституцией РФ не предусмотрено принятие специального закона, регулирующего статус Федерального Собрания РФ. Вместе с тем, как и в случае с Президентом РФ, в будущем такая возможность не исключается.

Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей. Они ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

Для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. В его состав входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций с правом решающего голоса. В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов Государственной Думы.

В Государственной Думе образуются фракции, в которые входят все депутаты палаты. Фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе.

В обеих палатах образуются комитеты и комиссии, постоянные и временные – это основные рабочие структурные элементы палат (от 12 до 35 человек). Государственная Дума образует из числа депутатов палаты комитеты и комиссии Государственной Думы. Комитеты: а) осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов; б) осуществляют

---

<sup>1</sup> О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ред. от 13.04.2022): постановление Совета Федерации Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

подготовку заключений по законопроектам и проектам постановлений Государственной Думы; в) подготавливают запросы в Конституционный Суд РФ; г) подготавливают проекты постановлений Государственной Думы о направлении представителей Государственной Думы в Конституционный Суд РФ; д) организуют парламентские слушания; е) дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета; ж) решают вопросы организации своей деятельности.

Деятельность комиссий ограничена определенным сроком или конкретной задачей. Численный состав комитетов и комиссий не может быть менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Государственная Дума собирается на сессии, как правило: а) весеннюю – с 12 января по 20 июня; б) осеннюю – с 1 сентября по 25 декабря. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов Государственной Думы в комитетах и комиссиях, фракциях, а также с избирателями.

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием или без использования электронной системы подсчета голосов. Государственная Дума по вопросам своего ведения проводит парламентские слушания,

на которых могут обсуждаться: законопроекты, требующие публичного обсуждения; международные договоры Российской Федерации, представленные на ратификацию; проект федерального бюджета и отчет о его исполнении; направленные в Государственную Думу рекомендательные законодательные и иные правовые акты Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ и других межпарламентских организаций СНГ; другие важнейшие вопросы внутренней и внешней политики.

Государственная Дума и Совет Федерации формируют Счетную палату (ч. 5 ст. 101 Конституции РФ), которая является контрольным

органом, осуществляющим проверку расходования федерального бюджета любым органом государственной власти, финансируемого за его счет<sup>1</sup>.

В соответствии с конституционными поправками 2020 г. контроль Государственной Думы за деятельностью Правительства РФ расширен еще больше. К ведению Государственной Думы (ст. 103) относятся: утверждение по представлению Президента РФ кандидатуры Председателя Правительства РФ; утверждение по представлению Президента РФ кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, за исключением министров «силовых» ведомств; решение вопроса о доверии Правительству РФ (юридическая форма ответственности Правительства РФ); заслушивание ежегодных отчетов Правительства о результатах его деятельности, а также назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов по представлению Президента РФ; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента РФ в целях отрешения его от должности, против Президента РФ прекратившего исполнение своих полномочий в целях лишения его неприкосновенности. Все решения Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа членов палаты, оформляются в виде постановления.

Внутреннее устройство и порядок деятельности Совета Федерации в значительной степени похожи на внутреннее устройство и порядок деятельности Государственной Думы. Вместе с тем имеется ряд отличий. В основном они связаны с численным составом палаты и ее компетенцией.

Председатель Совета Федерации, первый заместитель и заместители Председателя Совета Федерации избираются из числа членов Совета Федерации тайным голосованием с использованием бюллетеней. Они ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

---

<sup>1</sup> О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

Для подготовки и рассмотрения вопросов деятельности Совета Федерации образуется Совет палаты. В его состав входят Председатель Совета Федерации, первый заместитель и заместители Председателя Совета Федерации, председатели комитетов и постоянных комиссий Совета Федерации с правом решающего голоса.

Совет Федерации образует комитеты, постоянные и временные комиссии из числа членов палаты. Комитеты и постоянные комиссии образуются для разработки базовых, концептуальных предложений по реализации конституционных полномочий Совета Федерации, предварительного рассмотрения одобренных Государственной Думой проектов законов РФ о поправках к Конституции РФ, ФКЗ, принятых Государственной Думой ФЗ, а также других вопросов, отнесенных к ведению Совета Федерации. В состав комитета должны входить не менее семи членов Совета Федерации.

Совет Федерации собирается на сессии, как правило: а) весеннюю – с 25 января по 15 июля; б) осеннюю – с 16 сентября по 31 декабря. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета палаты, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, Дни Совета Федерации в субъектах РФ, ведется работа членов Совета Федерации в субъектах РФ. Заседания Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц.

Решения Совета Федерации принимаются открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование на заседании Совета Федерации осуществляется с использованием электронной системы или бюллетеней.

К ведению Совета Федерации (ст. 102) относятся: утверждение изменения границ между субъектами РФ; утверждение указов Президента РФ о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации; назначение выборов Президента РФ; отрешение Президента РФ от должности, лишение неприкосновенности бывшего Президента; назначение (прекращение) на должность по представлению судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ; их Председателей и заместителей Председателя; проведение консультаций по предло-

женным Президентом РФ кандидатурам на должность Генерального прокурора РФ, его зама, прокуроров субъектов Российской Федерации и др. прокуратур; проведение консультаций о назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти «силовых» ведомств (п. «к» ст. 102); назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов по представлению Президента РФ. По всем вопросам решения оформляются постановлениями Совета Федерации. По всем вопросам, отнесенным к ведению Государственной Думы и Совета Федерации, проводятся заседания в форме парламентских слушаний.

Положениями ст. 103.1 Конституции РФ предусмотрены полномочия палат парламента по осуществлению парламентского контроля, в рамках которого парламентской комиссией, состоящих из парламентариев обеих палат проводится парламентское расследование. Парламентский контроль осуществляется в различных формах, предусмотренных федеральным законом (рассмотрение вопроса о доверии Правительству РФ, заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, ответы на вопросы, поставленные Государственной Думой, заслушивание докладов Председателя Центрального банка РФ и др.)<sup>1</sup>.

В соответствии со ст. 111, 112, 117 Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях:

1. Трехкратного отклонения кандидатур Председателя Правительства РФ, представленных Президентом РФ Государственной Думе Федерального Собрания РФ (ч. 4 ст. 111 Конституции РФ).

2. Трехкратного отклонения Государственной Думой Федерального Собрания РФ представленных кандидатур заместителей Председателей Правительства РФ, федеральных министров несиловых ведомств, в случае вакантности более одной трети должностей членов Правительства РФ (ч. 4 ст. 112 Конституции РФ).

---

<sup>1</sup> О парламентском контроле: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

3. Повторного в течение трех месяцев выражения недоверия Правительству РФ Государственной Думой РФ (ч. 3 ст. 117 Конституции РФ).

4. Отказа в доверии Правительству РФ, вопрос о котором поставлен Председателем Правительства РФ (ч. 4 ст. 117 Конституции РФ).

Государственная Дума Федерального Собрания РФ не может быть распущена по основаниям ст. 117 в течение года после ее избрания; с момента выдвижения ею обвинения против Президента РФ до принятия соответствующего решения Советом Федерации; в период действия военного положения или чрезвычайного положения на всей территории РФ, а также в течение 6 месяцев до окончания срока полномочий Президента РФ.

Основными нормативными правовыми актами, принимаемыми Федеральным Собранием, являются законы. Согласно Конституции РФ (ст. 76) по предметам ведения Российской Федерации принимаются ФКЗ и ФЗ. ФКЗ принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. В соответствии с ФЗ от 04.03.1998 «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» поправки принимаются в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ.

В системе органов государственной власти субъектов РФ, на основе конституций (устава) субъекта РФ, учреждается законодательный орган субъекта РФ. В соответствии с положениями ст. 7 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» он выступает представительным и единственным законодательным органом государственной власти субъекта РФ. Парламент РФ – Федеральное Собрание РФ не имеет возможности вмешиваться в деятельность законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Законодательные органы в России не представляют собой иерархически построенную систему, в отличие от исполнительной ветви власти. В России лишь обеспечивается иерархия принимаемых законодательными органами нормативных правовых актов. Юридическая сила актов, принимаемых федеральным парламентом – ФКЗ, ФЗ – выше, чем законов субъектов, принимаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. Законы субъектов РФ не должны противоречить федеральным законам, за исключением предусмотренного ч. 6 ст. 76 Конституции РФ случая,

когда закон субъекта может противоречить ФЗ в случае его издания по вопросу, относящемуся к исключительному ведению субъекта РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом, его наименование, структура (чаще однопалатные) устанавливаются конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ (например, Народный Хурал, Народное Собрание, Законодательное собрание, Государственный Совет, Парламент и др.). Срок полномочий депутатов законодательного органа субъекта одного созыва составляет 5 лет. Выборы в депутаты в законодательный орган субъекта проходят в соответствии с установленным в субъекте РФ законом, может быть предусмотрено избрание исключительно по партийным спискам либо смешанным способом. Законодательный орган субъекта РФ может прекратить свои полномочия досрочно (ст. 14 ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ»). К компетенции законодательного органа относятся: принятие конституции (устава) субъекта РФ, поправок; законодательная инициатива в Федеральном Собрании РФ; законодательное регулирование по предметам, вопросам совместного РФ и субъекта РФ и исключительного ведения субъекта РФ в пределах полномочий субъекта.

#### **§ 7.4. Законодательный процесс Российской Федерации**

Законодательный процесс выступает основным направлением деятельности Федерального Собрания РФ. Законодательный процесс (законотворчество) является видом правотворческого процесса, направленным на создание нормативных правовых актов высшей юридической силы – законов.

Закон – это нормативный правовой акт, регулирующий наиболее важные общественные отношения, обладающий высшей юридической силой, принятый законодательным органом государства либо непосредственно населением на референдуме в соответствии с действующими требованиями законодательной процедуры (проведения референдума), действующий в определенном пространстве, времени и по кругу лиц.

Федеративное устройство нашего государства предполагает двухуровневое построение российского законодательства, состоящего из федерального и регионального (субъектов РФ). Федеральное законодательство включает Основной закон, ФКЗ и ФЗ, подзаконные нормативные правовые акты. Региональное законодательство включает конституции (уставы), законы субъекта РФ, подзаконные нормативные правовые акты. Соответственно, различают федеральные и региональные законодательные процессы, имеющие свои особенности, в то же время общие черты.

Федеральный законодательный процесс представляет собой совокупность последовательно сменяющих друг друга стадий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность Федерального Собрания РФ. Региональный законодательный процесс представляет собой последовательность сменяющих друг друга стадий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ.

Анализ российского законодательства позволяет выделять 3 основополагающие стадии законодательного процесса:

- начальная (предпарламентская) стадия подготовки и внесения законопроекта;
- основная (парламентская) стадия рассмотрения и принятия закона;
- заключительная (послепарламентская) стадия промульгации (обнародования) и вступления в силу принятого закона.

Каждая из основополагающих стадий может включать несколько основных и дополнительных этапов. Их количество и содержание определяется регламентацией законодательного процесса на конкретном уровне соответствующими нормативными правовыми актами.

Федеральный законодательный процесс регламентируется положениями гл. 5 Конституции РФ ст. 104–108, положениями регламентов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Бюджетным кодексом<sup>1</sup>, ФЗ 1994 г. «О порядке опубликования и вступле-

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

ния в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»<sup>1</sup>.

Начальная (предпарламентская) стадия – это стадия законотворческой инициативы, стадия подготовки и внесения законопроекта. Виды законопроектов: принятие нового закона, внесение поправок в уже действующие законы, отмена ранее принятых законов, ратификация международных договоров, принятие бюджета.

Предпарламентская стадия регламентируется: ст. 104 Конституции РФ (субъекты законодательной инициативы), ст. 103–107 Регламента Государственной Думы в части требований к условиям и порядку внесения законопроекта в Государственную Думу.

Согласно ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, сенаторам РФ, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, а также Конституционному Суду РФ и Верховному Суду РФ по вопросам их ведения. Что касается последних субъектов, то законодательством не установлено, по каким именно вопросам Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ имеют право инициировать законопроект. На практике данное положение трактуется максимально широко, они имеют право внести законопроекты по всем вопросам, отнесенным к их деятельности.

Главой 9 действующей редакции Конституции РФ «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» определен особый законодательный процесс для внесения поправок и пересмотра Конституции РФ. Согласно ст. 134 предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

---

<sup>1</sup> О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федер. закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

В рамках предпарламентской стадии надлежащий субъект законодательной инициативы должен внести законопроект в обязательном порядке в Государственную Думу (ч. 2 ст. 104 Конституции РФ). В некоторых странах законопроект может быть внесен и в верхнюю палату или в обе одновременно, в России – только в нижнюю. Законопроект в соответствии со ст. 105 Регламента Государственной Думы должен быть внесен с пакетом документов, которые должны прилагаться к тексту законодательной инициативы. Среди них: пояснительная записка с содержанием концепции предлагаемого законопроекта; текст с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект; перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона; финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат); заключение Правительства РФ (в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ, т. е. связанные с налогами, финансовыми обязательствами государства, все законопроекты, связанные с расходами их федерального бюджета); решение соответствующего коллегиального органа, если субъектом права законодательной инициативы выступил коллегиальный орган.

Статья 106 Регламента Государственной Думы определяет ряд положений, которые должны быть включены в текст законопроекта. В соответствии с ней непосредственно в текст внесенного в Государственную Думу законопроекта должны быть включены следующие положения:

о сроке и порядке вступления в силу ФКЗ, ФЗ или отдельных их положений; о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного ФКЗ, ФЗ.

Таким образом, Государственная Дума Совета Федерации обладает правом проверки на соответствие внесенного законопроекта Конституции РФ регламенту Государственной Думы. Итогом предпарламентской стадии выступает регистрация законопроекта в Государственной Думе, фиксация сведений о нем в электронной регистрационной карте.

Парламентская стадия, осуществляемая в форме парламентских слушаний – это процесс рассмотрения, принятия ФЗ либо одобрения ФЗ Государственной Думой, внесенных в эту палату парламента субъектами права законодательной инициативы, и их одобрения затем Советом Федерации, который протекает в два этапа.

Первый проходит в Государственной Думе, заключается в предварительном рассмотрении законопроекта на соответствие Конституции РФ, рассмотрении далее его в трех чтениях. В первом чтении осуществляется проверка комплектности документов, требуемых по регламенту Государственной Думы, обсуждается концепция, наименование, результат – передача на второе чтение; во втором чтении – обсуждение содержания отдельных глав и статей, составление таблиц поправок, внесение изменений в текст, результат – передача в третье чтение; в третьем чтении – голосование по окончательному тексту, результат – принятие закона. ФЗ принимаются Государственной Думой (ч. 1 ст. 105 Конституции РФ) большинством голосов от общего числа ее депутатов. ФЗ считается принятым после его одобрения обеими палатами (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ). Государственная Дума РФ одобряет ФЗ не менее двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятые ФЗ и одобренные ФЗ в течение 5 дней передаются в секретариат Совета Федерации.

Второй этап проходит в Совете Федерации, где принятый Государственной Думой ФЗ рассматривается и одобряется при условии голосования за него более половины от общего числа членов Совета Федерации, либо ФЗ считается одобренным, если он в течение 14 дней не был рассмотрен Советом Федерации, то есть сенаторы «молчаливо» согласились. Однако в ст. 106 Конституции РФ содержится исключение из этого правила, перечень вопросов, по которым проведение слушаний в Совете Федерации обязательно: федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, ратификация и денонсация международных договоров РФ, статус и защита государственной границы РФ, война и мир. Совет Федерации может отклонить ФЗ, принятый Государственной Думой. Однако Государственная Дума может преодолеть отклоненный Советом Федерации ФЗ, в случае несогласия с решением Совета Федерации, проголосовав за него

повторно не менее двух третей от общего числа членов Государственной Думы, либо согласиться с возражениями, создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего Государственная Дума повторно рассмотрит ФЗ.

Утвержденный Государственной Думой ФЗ также одобряется Советом Федерации большинством не менее трех четвертей голосов от числа сенаторов Совета Федерации.

Послепарламентская стадия, или она еще называется стадия промульгации, состоит в том, что принятый и одобренный Федеральным Собранием ФЗ или ФЗ в течение 5 дней направляется Президенту РФ, санкционируется им путем подписания официального текста закона, после чего этот официальный текст публикуется, и закон вступает в силу. После поступления ФЗ из Федерального Собрания РФ Президент РФ имеет 14 дней для принятия решения, подписать или не подписать его. В случае если он одобряет принятый ФЗ, то в течение 14 дней подписывает его и обнародует. В случае несогласия Президент РФ вправе отклонить его, после чего Государственная Дума и Совет Федерации в установленном порядке его вновь рассматривают. Если при повторном рассмотрении ФЗ будет принят в прежней редакции не менее двух третей от общего числа сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию.

Президент после поправок 2020 г. теперь имеет право в течение 14 дней обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности ФЗ, в соответствии с которым срок его подписания приостанавливается на время рассмотрения запроса Конституционным Судом РФ. Если Конституционный Суд РФ подтвердит конституционность федерального закона, Президент подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения решения Конституционным Судом РФ соответствующего решения. Если Конституционный Суд РФ не подтвердит его конституционность, Президент РФ возвращает его в Государственную Думу без подписания.

Сложнее обстоит ситуация с ФЗ. Президент Российской Федерации не имеет право отклонить его, не подписать ФЗ, одобренный Государственной Думой – не менее двух третей от общего числа депутатов и не менее

трех четвертей голосов от общего числа сенаторов РФ. Однако имеет возможность, как и в случае с федеральным законом, обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом на проверку его конституционности. Аналогично, как и с ФЗ, в случае, если Конституционный Суд РФ признает ФКЗ конституционным, Президент подписывает его в трехдневный срок с момента вынесения решения Конституционного Суда РФ, в случае неподтверждения – возвращает в Государственную Думу, не подписав ФКЗ.

В соответствии с ФЗ 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» датой принятия ФЗ считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции; датой принятия ФКЗ считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией РФ.

ФКЗ, ФЗ подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с ФЗ об их ратификации. Официальным опубликованием ФКЗ, ФЗ, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

ФКЗ, ФЗ, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

## **§ 7.5. Сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации**

Правовой статус парламентария РФ (депутата Государственной Думы, сенатора РФ, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта) – это система нормативно закрепленных и тесно взаимосвязанных полномочий, обязанностей и ответственности в области его профессиональной деятельности. Статус федерального парламентария регламентируется положениями Конституции РФ, ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>1</sup>, регламентами палат Федерального собрания РФ, рядом иных нормативных правовых актов. Статус регионального парламентария устанавливается положениями ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», конституцией (уставом), законом субъекта РФ, регламентом законодательного органа субъекта РФ.

В структуру правового статуса парламентария следует включать: его права и обязанности, полномочия; ответственность; гарантии деятельности депутата – социальные, материальные, правовые, иммунитет, индемнитет; легислатура (срок осуществления полномочий); взаимоотношения с избирателями; депутатскую этику; контрольные функции по отношению к структурам исполнительной власти.

Сенаторами РФ являются уполномоченные в соответствии с Конституцией РФ и ФЗ о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ осуществлять законодательные и иные полномочия. Сенатором может быть: представитель от субъекта РФ, Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, если им

---

<sup>1</sup> О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

принято решение об осуществлении полномочий сенатора РФ, а также представитель РФ, назначенный Президентом РФ.

Депутатом Государственной Думы является избранный в соответствии с ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ представитель народа, уполномоченный осуществлять в Государственной Думе Федерального Собрания РФ законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и ФЗ.

Для статуса федерального парламентария существенное значение имеет тот факт, что депутатский корпус обновляется всем составом в 450 человек одновременно в единый день выборов, в то время как сенаторы РФ замещают должности в Совете Федерации по мере смены лиц на должностях глав исполнительной власти субъекта РФ и обновления законодательного корпуса власти в субъектах РФ, а также в случае принятия Президентом решения о назначении на должности сенаторов представителей РФ, что может происходить в разное время.

Указание в Конституции РФ на постоянный характер работы депутатов (ч. 3 ст. 97) свидетельствует о закреплении принципа несовместимости должностей для парламентариев, который дополнительно усиливается запретом одному и тому же лицу одновременно являться сенатором РФ и депутатом Государственной Думы (ч. 2 ст. 97 Конституции РФ).

Федеральные парламентарии имеют удостоверения и нагрудные знаки, осуществляют свои полномочия на постоянной основе. Парламентарием не может быть гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Парламентарий не может быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или представительного органа муниципального образования, выборным должностным лицом иного органа государственной власти или органа местного самоуправления, замещать государственную должность, государственную должность субъекта РФ, за исключением сенатора от представителя законодательного органа субъекта РФ, который осуществляет полномочия депутата регионального уровня без отрыва от основной деятельности в Совете Федерации. Не имеет право заниматься

предпринимательской, какой-либо оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, творческой и научной. Парламентарии освобождаются от призыва на военную службу и сборы на срок их полномочий, по окончании права имеют право вернуться на прежнюю работу (должность), сотрудники органов внутренних дел, прокуратуры, избранные депутатами, имеют право продолжить соответствующую военную службу.

По объему социальных гарантий сенаторы РФ и депутаты Государственной Думы приравниваются к федеральному министру, Председатели палат Федерального Собрания – к Председателю Правительства, РФ, заместители Председателей палат Федерального Собрания – к заместителям Председателя Правительства РФ. Среди материально-социальных гарантий парламентариев – ежемесячное денежное вознаграждение и иные выплаты, ежегодный оплачиваемый отпуск (48 рабочих дней), зачисление срока полномочий в стаж государственной службы, медицинское, санаторно-курортное обслуживание парламентариев и членов их семей, пенсионное обеспечение, страхование и мн. др. В том числе служебная жилая площадь, бесплатный проезд, ряд льгот для членов его семьи. Для осуществления парламентских полномочий парламентариям предоставляются организационные гарантии: оборудованное служебное помещение, право иметь помощников для работы в Федеральном Собрании РФ и помощников, представляющих интересы парламентариев в субъектах РФ. Расходы, связанные с материальным обеспечением парламентариев, осуществляются из федерального бюджета.

Парламентарии имеют иммунитет (неприкосновенность – ст. 98 Конституции РФ). Данный элемент статуса парламентария подчеркивает высокий уровень статуса занимаемой им должности, выступает важнейшей гарантией его деятельности. Следует отличать неприкосновенность парламентария от неприкосновенности личности. Неприкосновенность парламентария не является личной привилегией, это статусная публично-правовая категория, обеспечивающая повышенную охрану депутатов и сенаторов от необоснованных преследований, гарантирующая беспрепятственную деятельность, независимость в принятии тех или иных парламентских решений. Сенаторы РФ и депутаты Государственной Думы обладают парламентским иммунитетом в течение всего срока своих

полномочий. Неприкосновенность подразумевает, что парламентарии не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску без их согласия, кроме случаев задержания непосредственно на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом в целях обеспечения безопасности людей. Также к ним применяется индемнитет, запрет привлекать к какой-либо ответственности за высказывания, связанные с осуществлением парламентской деятельности как в период бытности парламентарием, так и по истечении срока нахождения в нем. Однако иммунитет не означает, что неприкосновенность полностью исключает парламентариев из принципа равенства перед законом и судом, предусмотренного ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, они абсолютно безнаказанны. В отношении депутата Государственной Думы, сенатора РФ может быть возбуждено уголовное дело, осуществляться дознание, предварительное следствие, административное производство в случае лишения его неприкосновенности. Конституция РФ предусматривает возможность лишения неприкосновенности парламентариев путем внесения Генеральным прокурором РФ соответствующего представления о рассмотрении вопроса о лишении неприкосновенности в соответствующую палату.

Сроки полномочий устанавливаются Конституцией РФ и ФЗ о порядке формирования соответствующей палаты. Досрочное прекращение полномочий парламентариев связано: с добровольным письменным заявлением о сложении своих полномочий, избранием, назначением, поступлением на иную государственную должность; нарушением запрета осуществлять предпринимательскую, иную оплачиваемую деятельность; вхождением в состав органа управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ; открытием, наличием вкладов, хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами РФ, владением иностранными финансовыми инструментами как парламентарием, так и членами его семьи; установление

фактов о несоблюдении требований, ограничений и запретов; непредставлением или несвоевременным предоставлением сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера парламентария, а также членов его семьи; утратой гражданства, приобретением вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства; вступлением в силу обвинительного приговора суда, решением об ограничении дееспособности, признанием безвестно отсутствующим, умершим на основании решения суда, вступившего в законную силу в отношении парламентария; в связи со смертью парламентария; роспуском Государственной Думы; выходом из состава фракции по личному заявлению, по решению фракции.

Формами деятельности сенатора РФ, депутата Государственной Думы являются:

а) участие в заседаниях, соответственно, Совета Федерации, Государственной Думы в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ, в совместных заседаниях палат Федерального Собрания РФ;

б) участие в работе комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ в порядке, установленном регламентами палат Федерального Собрания РФ; в работе согласительных и специальных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой; в работе парламентских комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой в порядке, а также рабочих групп, создаваемых указанными парламентскими комиссиями;

в) участие в выполнении поручений, соответственно, Совета Федерации, Государственной Думы и их органов;

г) участие в парламентских слушаниях;

д) внесение законопроектов в Государственную Думу;

е) внесение парламентского запроса (запроса Совета Федерации, Государственной Думы), запроса члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы (депутатского запроса);

ж) обращение с вопросами к членам Правительства РФ на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания РФ;

з) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан.

Формой деятельности депутата Государственной Думы также является работа с избирателями, а депутата Государственной Думы, входящего во фракцию в Государственной Думе, помимо этого, участие в работе соответствующей фракции. Депутаты обязаны поддерживать связи с избирателями (рассматривать обращения граждан, лично вести прием граждан, встречи с избирателями и др.). Сенатор РФ, депутат Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу законопроектов и поправок к ним. Группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы может вносить предложения о поправках к Конституции РФ и пересмотре положений Конституции РФ.

В случае несоблюдения парламентарием ограничений, запретов и неисполнения обязанностей парламентария, предоставления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, расходах, обязательствах имущественного характера применяются следующие меры ответственности: предупреждение, освобождение от должности. Информация о применении к парламентария меры ответственности подлежит официальному опубликованию в официальном издании Федерального Собрания РФ и размещению на официальном сайте Совета Федерации или Государственной Думы.

В ФЗ 2021 г. «Об общих принципах организации системы публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливается, что депутат законодательного органа субъекта РФ может осуществлять свою деятельность на профессиональной (постоянной) основе или без отрыва от основной деятельности (на непостоянной основе), при этом законодательный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом публичной власти субъекта РФ. Число депутатов в законодательном органе субъекта РФ определяется с учетом количества проживающих избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ (15–50 депутатов при численности населения менее 500 тыс. человек; 25–70 депутатов – от 500 тыс. до 1 млн человек; 35–90 депутатов – от 1 млн до 2 млн человек;

45–1100 депутатов – свыше 2 млн человек). Срок полномочий регионального парламентария составляет 5 лет, полномочия могут быть досрочно прекращены. Требования к кандидатам в депутаты регионального парламента аналогичны требованиям, предъявляемым к федеральным депутатам: исключительного гражданства, запрет пользоваться иностранными финансовыми инструментами, ценз оседлости, обладающий пассивным избирательным правом. Конституционно-правовой статус регионального депутата зависит от конституционно-правового статуса законодательного органа государственной власти субъекта РФ, членом которого он является. Полномочия депутата регионального парламента могут осуществляться им на постоянной профессиональной основе или без отрыва от основной деятельности, они производны от компетенции законодательного органа субъекта РФ и не могут превышать пределы этой компетенции. Продолжительность депутатской деятельности на непрофессиональной основе устанавливается законом субъекта РФ и в совокупности не может составлять менее двух и более шести рабочих дней в месяц. В течение срока своих полномочий региональный депутат не может быть: депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, иные государственные должности субъекта РФ, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Гарантии деятельности депутата законодательного органа субъекта РФ устанавливаются ФЗ «Об общих принципах организации системы публичной власти в субъектах Российской Федерации», конституцией (уставом) и законом субъекта РФ. В случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных ме-

роприятий в занимаемых им жилом и служебном помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. Депутат может отказаться от дачи показаний по гражданским, административным и уголовным делам по обстоятельствам, ставшим ему известными в связи с осуществлением депутатской деятельности.

### **§ 7.6. Правительство Российской Федерации и другие органы исполнительной власти в Российской Федерации**

Конституционно-правовой статус Правительства РФ регламентируется главой 6 Конституции РФ. Содержание указанной главы конкретизирует, раскрывает положения ч. 1 ст. 11 Конституции РФ в части, согласно которой Правительство РФ наряду с другими органами государственной власти осуществляет государственную власть на федеральном уровне. Учитывая, что согласно положениям ст. 80 Конституции РФ Президент РФ – глава государства, а Правительство РФ согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации под руководством Президента РФ, в науке конституционного права принято считать, что Правительство РФ возглавляет исполнительную ветвь власти в России. Хотя согласно классической трактовке теории разделения властей (Ш. Монтескье) исполнительную власть возглавляет глава государства.

Согласно статье 1 ФКЗ 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации» исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их структурой под общим руководством Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ в пределах своих

полномочий обеспечивает проведение в РФ единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды.

Правительство РФ выступает высшим исполнительным органом государства. Хотя термин «высший» не применяется в тексте Конституции РФ, однако имеет существенное значение для определения элементов системы федеральных органов исполнительной власти в стране. Правительство руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех, руководство которыми осуществляет Президент РФ. Федеральные органы исполнительной власти имеют свои территориальные представительства в субъектах РФ. Правительство является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России. Основной функцией Правительства РФ выступает исполнительно-распорядительная, данный орган государственной власти организует исполнение законов в государстве, осуществляет контроль за всеми нижестоящими звеньями исполнительной системы, принимает необходимые меры по устранению допущенных нарушений. Правительство РФ несет ответственность за экономическое направление государственной политики в России. Принципы деятельности Правительства РФ: верховенство Конституции РФ, ФКЗ и ФЗ, народовластия, ответственности, гласности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, единства системы публичной власти. Легислатура Правительства РФ производна от сроков полномочий Президента РФ, так как перед вновь избранным Президентом РФ Правительство РФ слагает свои полномочия (ст. 116 Конституции РФ).

В состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Для решения оперативных вопросов в Правительстве по предложению его главы формируется Президиум Правительства РФ, заседания которого проводятся по мере необходимости. Решения Президиума принимаются большинством членов, не должны противоречить решениям, принятым на

заседаниях Правительства РФ. Президент РФ, Правительство РФ имеет право отменить любое решение Президиума Правительства РФ.

Порядок формирования Правительства РФ имеет ряд отличительных особенностей. Согласно Конституции РФ (ст. 111) первым этапом данной процедуры является назначение Президентом РФ Председателя Правительства РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Представление о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится в Государственную Думу Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой или освобождения Президентом РФ от должности либо отставки Председателя Правительства РФ. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения представления о кандидатуре. Государственная Дума вправе утвердить представленную кандидатуру либо отклонить ее. При утверждении Президент РФ назначает данную кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ. Если отклоняет, Президент РФ вправе внести в Государственную Думу представление по новой кандидатуре или повторно по той же кандидатуре, которая была отклонена. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент назначает Председателя Правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. В данном случае утверждение кандидатуры Государственной Думой не требуется.

Председатель Правительства РФ несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий. Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ и указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ организует работу Правительства РФ (ст. 113 Конституции РФ). Он систематически информирует главу государства о работе Правительства РФ. Председатель Правительства РФ представляет Правительство РФ в РФ и за ее пределами, ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса, подписывает акты Правительства РФ, распределяет обязанности между членами

Правительства РФ и др. В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ, в том числе болезни, отпуска, его полномочия временно возлагаются на одного из его заместителей.

Далее назначаются Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры. Заместители Председателя Правительства РФ представляются Председателем Правительства РФ для утверждения Государственной Думе в случае формирования нового состава Правительства РФ не позднее двухнедельного срока со дня назначения на должность Председателя Правительства РФ, в остальных случаях – не позднее недельного срока со дня появления вакантной должности. В случае принятия Государственной Думой решения об утверждении кандидатуры Заместитель Председателя Правительства РФ назначается на должность Президентом РФ. В случае отклонения кандидатуры Председатель Правительства РФ имеет право представить Государственной Думе новую кандидатуру или повторно ту, которая была отклонена Государственной Думой. После трехкратного отклонения Государственной Думой Президент РФ вправе назначить Заместителя Правительства РФ из числа кандидатур, представленных Председателем Президенту, в данном случае утверждение Государственной Думой не требуется.

Не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случаев, когда предшествующий Председатель Правительства РФ освобожден от занимаемой должности Президентом РФ (ч. 1 ст. 112 Конституции РФ).

Президент РФ назначает на должности министров – руководителей федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности, после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Президент РФ назначает всех иных министров после утверждения их кандидатур Государственной Думой.

Президент РФ вправе освободить от должности любого члена Правительства РФ. Член Правительства вправе подать в отставку, которая принимается, либо отклоняется Президентом РФ.

Правительство РФ принимает свои решения на заседаниях. В отдельных случаях решения могут приниматься на закрытых заседаниях, а также без созыва заседаний. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. На заседания приглашаются руководители иных федеральных органов исполнительной власти, руководители иных органов и организаций, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу, а также работники Аппарата Правительства РФ, непосредственно осуществляющие подготовку по рассматриваемым материалам. Председательствующим является Председатель Правительства РФ, при его отсутствии заседание проводит один из его заместителей. Заседания могут проходить под председательством Президента РФ. На заседаниях Правительства РФ решения принимаются общим согласием, может быть проведено голосование, при этом решение принимается большинством голосов, при равенстве голосов решающим является голос председательствующего.

Федеральные министры имеют право участвовать с правом решающего голоса на заседаниях Правительства РФ, они принимают участие в подготовке решений Правительства РФ (постановлений и распоряжений), обеспечивают их исполнение, обладают установленными законодательством полномочиями руководителей федеральных органов исполнительной власти, координируют и контролируют деятельность подведомственных им федеральных органов исполнительной власти.

К кандидатам на должность члена Правительства РФ применяются следующие требования, ограничения и запреты: ценз гражданства – исключительно наличие российского гражданства, отсутствие каких-либо документов, подтверждающих право на постоянное жительство в иностранном государстве, возраст – 30 лет, запрещается открывать, иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, а также

владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами<sup>1</sup>.

Члены Правительства РФ не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующим субъектом, независимо от его организационно-правовой формы, заниматься иной другой оплачиваемой деятельностью кроме преподавательской, научной и творческой, быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах государственной власти, использовать в неслужебных целях информацию, получать подарки, денежные вознаграждения, принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды, знаки отличия иностранных государств и др.

Члены Правительства РФ обязаны сообщать о конфликтах интересов, передавать на время замещения должности находящиеся в его собственности ценные бумаги в доверительное управление, предоставлять Президенту РФ сведения о доходах, расходах, сведениях имущественного характера свои и членов своей семьи (супруги и несовершеннолетних детей).

Согласно Указу Президента РФ 2004 г.<sup>2</sup> в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, которые делятся на две группы: 1) федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, а также федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим министерствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Президент РФ назначает руководителей данных федеральных органов исполнительной власти, их заместителей,

---

<sup>1</sup> О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федер. закон от 07.05.2013 года № 79-ФЗ (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

утверждает положения о их деятельности, определяет порядок их взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти; 2) федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим министерствам, руководители (заместителей руководителей) которых назначаются Правительством РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ № 314 2004 г. федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр РФ (федеральный министр). Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Возглавляет федеральную службу руководитель (директор) федеральной службы. Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Возглавляет федеральное агентство руководитель (директор) федерального агентства.

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет следующие полномочия: а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета; б) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики; в) обеспечивает проведение в РФ единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, под-

держки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды; в.1) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития РФ, сохранение и развитие ее научного потенциала; в.2) обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни; г) осуществляет управление федеральной собственностью; д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ; е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью; е.1) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества; е.2) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности; е.3) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы; е.4) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений; е. 5) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и др.; е. 6) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры; ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Кроме того, Правительство РФ обладает рядом полномочий в области законодательной деятельности: обладает правом законодательной инициативы, разрабатывает бюджет (разновидность законопроекта, бюджет принимается в порядке, предусмотренном для принятия федерального закона), может направлять в палаты Федерального Собрания отзывы на ФЗ и законопроекты, разрабатывает проекты ФЗ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, назначает официального представителя Правительства РФ для представления в Федеральное Собрание внесенного Правительством РФ законопроекта и др.

Правительство РФ осуществляет и собственное нормотворчество, в пределах своей компетенции на основании и во исполнение Конституции РФ, ФЗ, указов, распоряжений и поручений Президента России издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты,

имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ. Акты Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ. Все акты Правительства РФ обязательны к исполнению в РФ. Правительство РФ вправе принимать акты, не имеющие правового характера (обращения, заявления и т. д.). Акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования, иные – со дня их подписания, если ими самими не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд, могут быть отменены Президентом РФ в случае их противоречия Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, его указам и распоряжениям.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются Регламентом Правительства РФ<sup>1</sup>. Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ, указами, распоряжениями, поручениями и указаниями Президента РФ принимает программы социально-экономического развития страны и планы действий по их реализации, а также планирует свою законопроектную деятельность, проведение заседаний и других мероприятий. Федеральные органы исполнительной власти организуют свою работу в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ планами и показателями деятельности указанных органов и организаций.

Согласно Конституции РФ основаниями прекращения полномочий Правительства РФ являются сложение им таковых перед вновь избранным Президентом РФ (ст. 116) и его отставка (ст. 117). В первом случае решение оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Во втором возможны следующие варианты: а) Правительство РФ может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом РФ; б) Президент РФ может принять решение

---

<sup>1</sup> О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 06.09.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

об отставке Правительства РФ; в) Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ. После принятия данного решения Президент РФ вправе объявить об отставке Правительства РФ либо не согласиться с ним. В случае, если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству РФ, Президент РФ объявляет об отставке Правительства РФ либо распускает Государственную Думу; г) Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ, который подлежит рассмотрению в течение семи дней. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент РФ вправе в течение семи дней принять решение об отставке Правительства РФ или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае если Правительство РФ в течение 3 месяцев повторно поставит перед Государственной Думой вопрос о доверии, а Государственная Дума откажет, Президент РФ принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. В случае отставки одного из членов Правительства РФ Президент РФ вправе поручить ему продолжать исполнять обязанности по должности или возложить их на другое лицо до соответствующего назначения. Государственная Дума не может выразить недоверие Правительству РФ согласно ч. 3–5 ст. 109 Конституции РФ: в течение года после избрания Государственной Думы, с момента выдвижения Государственной Думой обвинения Президенту РФ, в период действия чрезвычайного положения, военного положения, а также в течение года после назначения на должность Председателя Правительства РФ после трехкратного отклонения предложенных кандидатур на должность Председателя Правительства РФ Президентом РФ (ч. 4 ст. 11 Конституции РФ).

## **§ 7.7. Судебная власть и прокуратура в Российской Федерации**

Органы государства, входящие в судебную власть, осуществляют судебную деятельность как одну из форм государственной деятельности. Правосудие – это главная функция, предназначение судебной ветви власти. Судебная власть осуществляется посредством конституционного,

гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Судебная ветвь власти находится в тесном взаимодействии с законодательной и исполнительной ветвями власти, может оказывать воздействие на них.

Судебная власть в России осуществляется только судебными органами, в рамках судебной системы, установленной положениями Основного закона и ФКЗ<sup>1</sup>. Согласно ч. 3 ст. 118 Конституции РФ в судебную систему входят Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов РФ, создание чрезвычайных судов запрещено.

Центральное место в системе полномочий судебной власти занимает правосудие. Правосудие – это конституционно закреплённая особая форма деятельности государства в сфере осуществления судебной власти, выражающаяся в процессуальной деятельности судов по рассмотрению конституционных, гражданских, уголовных, административных, арбитражных дел с применением государственного принуждения, основанного на законе. Данное направление деятельности связано с реализацией прав и свобод человека и гражданина, их защитой, а также защитой интересов государства и его органов. Помимо правосудия судебные органы осуществляют судебный контроль за законностью и обоснованностью принимаемых решений нижестоящими судами, за действиями (бездействиями) и решениями органов уголовного преследования, за применением мер процессуального принуждения органами исполнительной власти, толкованием правовых норм, удостоверением сведений, имеющих значение юридических фактов и др.

К конституционным основам судебной власти в РФ относятся как общие принципы организации и деятельности всей публичной власти, так и специальные конституционные принципы.

К общим принципам следует относить принцип высшей юридической силы, верховенства, прямого действия Конституции РФ, законности (ч. 1, 2 ст. 15 Конституции РФ). Для судебных органов это положение особо значимо, т. к. их деятельность наиболее тесно связана с законом –

---

<sup>1</sup> О судебной системе в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

как материальным, так и процессуальным. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия (ст. 2, 17, 18 Конституции РФ), который равным образом соблюдается в деятельности как законодательных, исполнительных, так и судебных органов.

В главе седьмой Конституции РФ размещен ряд конституционных принципов, оказывающих непосредственное влияние на функционирование правосудия. Это открытость судебного разбирательства (ч. 1 ст. 123 Конституции РФ), запрет на заочное разбирательство в суде (ч. 2 ст. 123 Конституции РФ), состязательность и равноправие сторон (ч. 1 ст. 19, ч. 3 ст. 123 Конституции РФ), участие граждан в отправлении правосудия (ч. 5 ст. 32 Конституции РФ).

Согласно принципу открытости (гласности) судебные заседания открыты для участия в них граждан, за исключением случаев, установленных в законе. Заочное разбирательство уголовных дел не допускается. Принцип состязательности и равноправия сторон означает, что стороны уголовного процесса равны в процессуальных правах при отстаивании своих позиций в процессе рассмотрения дела судьей. Участие граждан в правосудии означает, что граждане принимают участие в судебных заседаниях в качестве присяжного (арбитражного) заседателя.

Ряд принципов гл. 7 узконаправлен и обращен к судьям, в частности закрепляется их: независимость (ст. 120 Конституции РФ), несменяемость (ст. 121 Конституции РФ), неприкосновенность (ст. 122 Конституции РФ). Указанные принципы в совокупности создают благоприятные условия для организации деятельности судей как беспристрастных, высококвалифицированных должностных лиц, и одновременно устанавливают требования к нравственному облику судьи, судья подчиняется только Конституции РФ, принимает решения на основе закона в соответствии со своим внутренним убеждением.

В вопросах назначения на должности российских судей переплетаются полномочия главы государства и верхней палаты федерального парламента. Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 102, ч. 1 ст. 128 Конституции РФ судьи Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ (председатель, его заместители, судьи) назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. Согласно п. «е» ст. 83, ч. 2 ст. 128

Конституции РФ Президент РФ самостоятельно назначает на должности председателей, заместителей и судей других федеральных судов РФ. До конца 2022 г. на территории РФ функционировали суды субъектов РФ, формирование которых осуществлялось в соответствии с законодательством субъектов РФ. Мировые судьи формируются на основе ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>1</sup> и законодательства субъекта РФ.

Статус прокуратуры в РФ регламентируется положениями ст. 129 Конституции РФ, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Несмотря на то, что положения о прокуратуре размещены в главе «Судебная власть», данное обстоятельство не свидетельствует о включении прокуратуры в систему судебной власти. Размещение законодателем конституционных статусных характеристик прокуратуры в данной главе обусловлено тем, что прокуратура, как и судебная власть, осуществляет контрольно-надзорные полномочия, а также играет важную роль в государственном механизме. В системе разделения властей прокуратура выполняет функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов», обнаруживает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили, законодательной, исполнительной, судебной властей. Основные функции прокуратуры состоят в надзоре за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в осуществлении уголовного преследования и иные функции: надзор за деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование, возбуждение административных дел и др.

Прокурор занимает важное место в судебном разбирательстве: он участвует в рассмотрении дел судами, опротестовывает противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. К кандидатам, претендующим на замещение должности прокурора, предъявляется ряд требований. Ими могут быть исключительно граждане РФ, не имеющие гражданства иностранного государства либо вида жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Кроме того, прокурорам

---

<sup>1</sup> О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 № 188-ФЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

в порядке, установленном федеральным законом, запрещено открывать и иметь вклады (счета), хранить наличные денежные вклады и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ.

Согласно ст. 129 Конституции РФ прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система, что определяется общностью целей и задач, стоящих перед органами прокуратуры; единством правовых основ деятельности; установленным порядком назначения прокуроров; финансированием всех органов прокуратуры за счет федерального бюджета; подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ; запретом создания на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему.

Систему органов прокуратуры составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. К числу последних в настоящее время относятся прокуратуры воинских частей, транспортные и природоохранные прокуратуры.

В соответствии со ст. 129 Конституции РФ Генеральный прокурор РФ, его заместитель назначаются на должность Президентом РФ после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Прокуроры субъектов РФ, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов РФ, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом РФ. Иные прокуроры могут назначаться и освобождаться от должности Президентом РФ. Если иное не установлено федеральным законом, прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должности и освобождаются от должности Генеральным Прокурором Российской Федерации.

В механизме защиты прав и свобод прокуратура РФ играет важную роль. Прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением законности во всех отраслях права, всеми органами государственной власти и их должностными лицами. Особое значение имеет прокурорский надзор

за органами, осуществляющими предварительное расследование (в форме дознания и предварительного следствия), оперативно-розыскной деятельностью, приемом заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях, пребыванием и содержанием подозреваемых и обвиняемых в местах принудительного содержания в органах внутренних дел.

### **§ 7.8. Конституционный Суд Российской Федерации, конституционное судопроизводство**

Согласно Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд РФ является высшим судебным органом конституционного контроля в РФ, который самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституционного Суда РФ на всей ее территории. Основными принципами деятельности Конституционного Суда РФ являются независимость, гласность, состязательность и равноправие сторон.

Конституционный Суд РФ обеспечивает верховенство и прямое действие Конституции РФ на всей территории государства, имеет право отменять действие любых нормативных правовых актов в случае установления их противоречия Конституции РФ. Обеспечение верховенства Конституции РФ и принимаемых на ее основе иных нормативных правовых актов является важной обязанностью Конституционного Суда РФ, в то время как для большинства государственных органов является достаточным лишь соблюдать и исполнять содержащиеся в ней предписания и запреты. Конституционный Суд РФ призван не допустить узурпации государственной власти, постоянно поддерживать состояние, при котором принцип разделения властей является реально действующим, власть государства ограничивается правом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Воеводина Т.Н. Конституционный Суд РФ как гарант реализации принципа системы «сдержек и противовесов» в системе разделения властей РФ // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 3. С. 7–12.

Национальные суды осуществляют защиту граждан посредством судопроизводства путем разрешения дел в установленной законом процедуре их рассмотрения в гражданском, уголовном судах, также осуществляют нормоконтроль<sup>1</sup>, толкуют законодательство, однако Конституционный Суд РФ занимает особое место в судебной системе. Конституционный Суд РФ не рассматривает дела по существу, он разрешает вопросы права, вопросы соответствия примененной нормы в конкретном деле нормам Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ состоит из одиннадцати судей, включая Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ), деление на палаты упразднено, решения принимаются единым заседанием Суда, собрание судей правомерно при наличии в его составе не менее восьми судей.

Российским законодательством предъявляются высокие требования к кандидату на должность судьи Конституционного Суда РФ. Им может стать гражданин РФ в возрасте не моложе 40 лет с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы в юридической профессии не менее 15 лет, обладающий признанной квалификацией в области права, постоянно проживающий на территории РФ, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. В порядке назначения на должность и снятия с должности судьи Конституционного Суда РФ принимают участие Президент РФ и Совет Федерации. Предложенная Президенту РФ кандидатура на должность судьи Конституционного Суда РФ вносится на рассмотрение в Совет Федерации, который в срок не позднее 14 дней с момента получения представления рассматривает вопрос о назначении на должность судьи. Решение принимается тайно, назначенным считается кандидат, набравший при голосовании большинство голосов сенаторов РФ.

---

<sup>1</sup> Евлоев И.М. Отдельные аспекты применения Конституции РФ при осуществлении нормоконтроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 36–39.

Конституционные судьи несменяемы, срок полномочий судьи Конституционного Суда РФ законодательно не установлен, установлен лишь предельный возраст – 70 лет, для заместителя Председателя Конституционного Суда предельный возраст составляет 76 лет. На Председателя Конституционного Суда предельный возраст пребывания в должности судьи не распространяется. Судья считается вступившим в должность с момента принятия им присяги в Совете Федерации. Судьи обладают неприкосновенностью, несменяемостью, равенством прав, правом на отставку. В соответствии с занятием ими высокого статуса им предоставляются материальное и социальное обеспечение, гарантии безопасности. На судей Конституционного Суда РФ распространяется особый порядок приостановления и прекращения полномочий судьи. В установленных в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» случаях полномочия судьи прекращаются Конституционным Судом РФ, а также Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Конституционный Суд РФ один из элементов судебной системы РФ, относится к федеральным судам. Особое место Конституционного Суда РФ в судебной системе обусловлено его компетенцией. Конституционный Суд РФ обладает широкими полномочиями в целях защиты основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия конституционных норм на всей территории РФ.

Конституционный Суд РФ по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой сенаторов РФ или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ: ФКЗ, ФЗ, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, иных актов субъектов РФ; договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров РФ (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ разрешает споры о компетенции между органами государственной власти различного уровня, федеральными, между федеральными и региональными, между высшими государственными органами субъектов РФ (ч. 3 ст. 125 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ проверяет по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность законов и иных нормативных актов (п. «а», «б», ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, а также проверяет по запросам судов конституционность законов и иных нормативных актов (п. «а», «б», ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), подлежащих применению в конкретном деле (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ).

Исключительно только за Конституционным Судом РФ закреплено право толкования Конституции РФ. Согласно ч. 5 ст. 125 Конституции РФ в круг органов и должностных лиц, которые могут обращаться с запросом о толковании Конституции РФ, входят: Президент РФ, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство РФ, органы законодательной власти субъектов РФ. Приведенное Конституционным Судом РФ толкование имеет официальный и общеобязательный характер.

Значительная роль принадлежит Конституционному Суду РФ в вопросе преодоления конституционных пробелов, порождающих массу социальных противоречий. Конституционный Суд РФ больше чем суд, с одной стороны, это действительно носитель судебной власти, указанный в перечне ст. 118 Конституции РФ первым, что подчеркивает его значимость в системе органов судебной власти. С другой стороны, его деятельность не исчерпывается только правоприменительным юрисдикционным процессом. Деятельность Конституционного Суда РФ, без учета того факта, что у него отсутствует функция правотворчества, может быть охарактеризована как деятельность квазиправотворческого органа, способного модернизировать российскую политическую систему посредством генерирования в своих решениях конституционной идеологии. Посредством правовых позиций Конституционного Суда РФ осуществляется своеобразная правка норм текущего законодательства через истолкование тех или иных положений законодательства в ходе их проверки на конститу-

ционность. Благодаря правовым позициям Конституционного Суда РФ, выраженным в его решениях, происходит приращение конституционной материи, преодолеваются коллизии, конфликты, устраняется пробельность отдельных конституционных положений<sup>1</sup>.

Поправками 2020 г. Конституционный Суд РФ наделен новыми полномочиями (ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ): по запросу Президента РФ проверяет конституционность проектов закона РФ о поправке к Конституции РФ, проектов ФКЗ, ФЗ в порядке, предусмотренном ч. 2, 3 ст. 107, ч. 2 ст. 108 Конституции РФ до их подписания Президентом РФ; в порядке, установленном ФКЗ, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на РФ, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка РФ; по запросу Президента РФ, в порядке, предусмотренном ФКЗ, проверяет конституционность законов субъекта РФ до их обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ.

Согласно положениям ч. 6 ст. 125 Конституции РФ акты, признанные неконституционными, утрачивают силу, не соответствующие российской конституции международные договоры РФ не подлежат введению в действие и применению. Акты или отдельные их положения, признанные конституционными в истолковании, данном Конституционным Судом РФ, не подлежат применению в ином истолковании. Конституционный Суд РФ обладает полномочиями и в сфере правотворчества.

По запросу Совета Федерации Конституционный Суд России дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президенту РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, снятия неприкосновенности с Президента РФ, прекра-

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Конституционные проблемы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // TERRA ECONOMICUS. 2010. № 1. С. 74.

тившего исполнение полномочий, по аналогичным основаниям (ч. 7 ст. 125 Конституции РФ).

Согласно законодательству Конституционный Суд РФ осуществляет и иные полномочия. Например, Конституционный Суд РФ наделен правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения (ст. 104 Конституции РФ), участвует в процедуре вступления Президента РФ (ч. 2 ст. 82 Конституции РФ) в должность и др.

### **§ 7.9. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации**

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, составным элементом публичной власти, коллективной формой реализации права на участие в управлении делами государства на местном уровне власти. В данном случае понятия «местный» и «муниципальный» формально-юридически используются как синонимы. Согласно ч. 2 ст. 3 Конституции РФ «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления». Статьи 3, 32, 131 Конституции РФ предусматривают осуществление местного самоуправления населением как непосредственно, так и через представителей. Эти нормы позволяют утверждать, что местное самоуправление является одной из форм осуществления народовластия. Как упоминал А. Солженицын, именно местное самоуправление обеспечивает «демократии малых пространств»<sup>1</sup>. Местное самоуправление теснейшим образом связано с территориальными аспектами осуществления власти, развитием муниципальной демократии, самоорганизацией населения в рамках гражданского общества и обеспечением муниципальных прав личности.

Определение местного самоуправления в Конституции РФ отсутствует. Законодательное определение этого понятия дается в ч. 2 ст. 1 ФЗ 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправле-

---

<sup>1</sup> Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию? // Литературная газета. 1990. 18 сентября. С. 12.

ния в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 131). Местное самоуправление в РФ – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, ФЗ, а в случаях, установленных ФЗ, – законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Можно отметить, что определение местного самоуправления в российском законодательстве несколько отличается от используемого в Европейской хартии (Страсбург, 15 октября 1985 г.). В соответствии с п. 1 ст. 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Как видно, в Хартии под местным самоуправлением в первую очередь понимается деятельность органов местного самоуправления, в то время как ФЗ № 131 подчеркивает участие населения.

Встречаются в нормативных правовых актах и другие определения местного самоуправления. Например, в Указе Президента РФ «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г. № 1370 определяется, что местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Местное самоуправление как конституционно-правовой институт регламентируется положениями главы 8 Конституции РФ, конкретизируется положениями ФЗ № 131, иными нормативными правовыми актами. Согласно Конституции РФ местное самоуправление гарантировано создается на всей территории РФ (ст. 12, 133). Местное самоуправление в

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.11.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

пределах своих задач, функций наделяется самостоятельностью в реализации собственных полномочий (ст. 12, 130, 131, 132).

В статье 130 Конституции РФ закрепляются: первичный субъект местного самоуправления – население муниципальной общности; сфера его реализации: решение вопросов местного значения; методы осуществления: самостоятельно, путем референдума, выборов и иных форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно в рамках различных организационных правовых форм, которые в совокупности представляют собой единую систему, в которой разграничены предметы ведения и полномочия между различными формами ее осуществления. Все организационные формы в рамках единой системы действуют совместно, взаимозависимы, взаимосвязаны, производны одни от других, подконтрольны и подотчетны другим, связаны отношениями и руководства, и ответственности. Указанные единые системы действуют лишь в рамках соответствующих муниципальных образований, системы муниципальных образований, сложившихся в стране, совершенно не связаны и не зависят друг от друга. Федеральным законом № 131-ФЗ запрещено устанавливать подчиненность одного муниципального образования другому.

В Конституции РФ подчеркивается организационная обособленность местного самоуправления от системы органов государственной власти в ст. 12 главы первой «Основы конституционного строя». Подобная обособленность определяет место местного самоуправления в системе управления по вертикали. Если рассматривать данную систему, в ней высшее положение занимает федеральный уровень управления, который представлен федеральными органами государственной власти, затем ниже располагается региональный уровень, представленный органами государственной власти субъектов РФ. Первые два этажа власти составляют единую систему органов государственной власти. И нижний этаж власти это и есть уровень муниципального управления, представленный органами местного самоуправления. Но еще раз подчеркнем, что местное самоуправление в систему органов государственной власти не включается, но одновременно входит в единую публичную власть вместе с органами государ-

ственной власти (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), что снимает вопросы о нахождении муниципальных отношений вне системы государственно-властных отношений, абсолютно независимо от государства. Местное самоуправление имеет особый субъект управления – население муниципального образования, объектом управления выступают вопросы местного значения (муниципальный бюджет, местные налоги и сборы, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, содержание и ремонт муниципальных дорог, создание условий для отдыха жителей, вывоз бытовых отходов и мусора, помощь населению в чрезвычайных ситуациях и др.).

Положения Конституции РФ о правовом, демократическом, социальном государстве одинаково распространяются и на государственную власть, и муниципальную, поэтому государственный и муниципальный уровни управления реализуют свои полномочия в целях достижения единых целей, развития государства, личности и общества в рамках единой государственной политики. Речь идет о самостоятельности при осуществлении вопросов местного значения, несения ответственности за их решение. Несомненно, о самостоятельности речь идет условно, поскольку классически местное самоуправление должно формироваться снизу, а в России, учитывая опыт советского государственного строительства и отрицания им местного самоуправления в том числе, местное самоуправление было введено сверху, посредством федерального законодательного регулирования.

В ФЗ № 131 достаточно подробно изложены принципы построения органов местного самоуправления, его организации и различные аспекты функционирования. Местное самоуправление, таким образом, преимущественно ориентировано на публичные интересы, но не менее важное значение имеет участие личности в его реализации, она не просто участвует в местном самоуправлении, но и осуществляет его, реализуя широкий набор муниципальных прав и свобод.

Большое значение для самостоятельности имеет значение закрепления возможности осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131), что в условиях многонациональности представляет собой идеальное решение для нивелирования управленческих конфликтов. Следует отметить, что вопросы местного

значения, для решения которых и создается местное самоуправление, связаны с необходимостью решения повседневных бытовых проблем, далеких от политики, и здесь эффективность решения тех или иных вопросов, например, жилищно-коммунального хозяйства, не зависит от идеологических и политических предпочтений, они не могут разрешаться на их основе. Зато на основе исторических, местных традиций разрешения вопросов местного значения граждане получают настоящий опыт участия в управлении делами государства, могут оценивать деловую репутацию должностного лица местного самоуправления, применяя институты отзыва в случае недобросовестного исполнения обязанностей или переизбирая на следующий срок и мн. др.

Самостоятельность местного самоуправления не безгранична: ее пределы установлены Конституцией РФ, ФЗ и законами субъектов РФ. Кроме того, Конституция РФ, закрепляя положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12), предусматривает, что они могут наделяться федеральным законом, законом субъекта РФ отдельными государственными полномочиями с обязательной передачей для их осуществления материальных и финансовых средств. Причем реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132).

Согласно ч. 1.1 ст. 131 Конституции органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных законом. Организационные основы местного самоуправления составляют: структура органов местного самоуправления; порядок, формы и принципы их деятельности; организация муниципальной службы.

Структура органов местного самоуправления включает: представительный орган, главу местного самоуправления, местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Кроме того, могут создаваться контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т. п.) и иные органы. Структура органов местного самоуправления определяется в уставе муниципального образования. Данные органы наделяются опреде-

ленными полномочиями, которые они осуществляют по предметам ведения муниципальных образований. В Конституции РФ полномочия местного самоуправления определены рамочно, подробнее они раскрываются в Федеральном законе № 131-ФЗ. В соответствии с ним к предметам ведения органов местного самоуправления относится: принятие устава муниципального образования, создание муниципальных предприятий и учреждений, финансовое обеспечение их деятельности, полномочия, связанные с обеспечением жизнедеятельности жилищно-коммунального хозяйства, и др.

Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно как через муниципальные выборы и референдумы, так и путем иных форм: отзыв выборного должностного лица муниципального органа, голосование по поводу преобразования муниципального образования, изменения его границ, сходы граждан, публичные слушания, законодательные инициативы и др.

Местный референдум проводится по вопросам местного значения, его проведение регламентируется Конституцией РФ, ФЗ № 131, законами субъектов РФ. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования как по инициативе граждан РФ (необходимо собрать подписи в поддержку инициативы), так и по инициативе общественных объединений, органов местного самоуправления.

Сходы граждан как форма прямого волеизъявления упоминается в тексте ФЗ № 131. В муниципальных образованиях, где количество граждан, обладающих избирательным правом, не превышает 100 человек, сходы граждан выполняют функции представительного органа, в тех, где от 100 до 300 – могут проводиться согласно уставу. Сход граждан может проводиться по инициативе главы муниципального образования или группы жителей не менее 10 человек. Решения, принятые на местном референдуме, сходах граждан, подлежат официальному обнародованию и обязательны для исполнения на территории муниципального образования.

Муниципальные выборы проводятся на основе ФЗ № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в полном соответствии с его принципами.

Порядок их проведения определяется законами субъектов РФ. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов обеспечивают проведение муниципальных выборов.

Местное самоуправление обеспечивается системой гарантий: организационных, политических, духовно-культурных, юридических, международных, а также судебной защитой.

### **§ 7.10. Конституционно-правовые основы обеспечения национальной безопасности в Российской Федерации**

Согласно ст. 2 Конституции РФ высшей ценностью в России признается человек, его права и свободы. В Конституции РФ закрепляется целый комплекс ценностей особого, высшего порядка: это свобода, равенство, собственность, нравственность и другие, одной из которых также является безопасность. Все конституционные ценности тесно связаны между собой. Прежде всего, в Конституции РФ провозглашается ценность жизни человека в ст. 2, т. е. личная безопасность, без гарантий защиты жизни человека все иные права и свободы человека утрачивают свою актуальность. Также в Основном законе закрепляется государственная целостность, суверенитет государства (ст. 4) – как элементы государственной безопасности. Закрепление принципа плюрализма (ст. 13) свидетельствует об упрочении элементов общественной безопасности как элементов гражданского общества.

Анализ конституционных положений ч. 3 ст. 55 позволяет сделать вывод, что используемое в ней словосочетание «государственная безопасность» имеет содержание, близкое к его трактовке как национальной безопасности, особого правового состояния, в котором комплексно осуществляется защита конституционного строя, суверенитета, государственной и территориальной целостности РФ, основных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе, защита населения от угроз различного характера и др. Принятие Конституции РФ позволило установить такую модель правового государства, одним из главных направлений деятельности которого является обеспечение безопасности общества и личности как

особого правового режима, а саму Конституцию Российской Федерации в такой трактовке следует признавать как основу обеспечения национальной безопасности РФ.

Конституция РФ буквально не раскрывает понятие национальной безопасности, но оно имплицитно следует из конституционных принципов, положений статей, связанных с охраной и защитой личности, общества государства, закреплением самих прав и свобод человека и гражданина, сдерживанием радикализма, запретом пропаганды расизма, дискриминации, эскалации насилия. Следует различать конституционную безопасность и национальную безопасность. Конституционная безопасность представляет собой защищенность конституционных институтов, основ конституционного строя как исходных начал всей системы российского права. Конституционная безопасность выступает составной частью национальной безопасности. Среди проблем обеспечения конституционной безопасности – нарушения в сфере избирательного права, нарушение прав человека в деятельности публичных органов, нанесение вреда конституционным интересам России в области обеспечения прав человека, межэтнические конфликты и на их почве рост экстремизма, сепаратизма и др.

Раскрывается содержание национальной политики по обеспечению национальной безопасности в содержании целого ряда нормативных правовых актов<sup>1</sup>. Национальная безопасность состоит из различных уровней безопасности (внешний и внутренний), затрагивается положениями различных общественных отношений в сферах: политики, экономики, транспорта, миграции, экологии, энергетики, науки и др.

Глобальные изменения, политические события, происходящие в мире, отражаются как на международном положении нашей страны, так и преобразовывают векторы государственной политики в области обеспечения национальной безопасности. Согласно стратегическому планированию раз в шесть лет в государстве указами Президента РФ принимаются стратегии обеспечения национальной безопасности, в которых, исходя из

---

<sup>1</sup> О безопасности, Концепция общественной безопасности в РФ (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685): федер. закон от 28.12.2010 № 390 (ред. от 09.11.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

актуальных опасностей и угроз, перерабатываются ценностные ориентиры и смыслы, направления обеспечения национальной безопасности. Так, например, в 2015 г. после введенных в рамках политической конъюнктуры отдельными зарубежными государствами экономических санкций в отношении России досрочно была принята новая Стратегия национальной безопасности, обновлено определение национальной безопасности, в котором правовое состояние защищенности личности, общества и государства было впервые взаимоувязано с положениями об устойчивом социально-экономическом развитии. В целом в стратегии 2015 г.<sup>1</sup> экономическая составляющая обеспечения безопасности получила более развернутое содержание, учитывающее осознанный вред, нанесенный экономике нашей страны вследствие введенных санкций. Вследствие появления вируса COVID-19, объявления в 2019 г. пандемии в связи с осложнением эпидемиологической обстановки в мире и в России, выявлением нового вида угроз, осознанием ценности здоровья, системы здравоохранения на первый план в 2021 году в Указе Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>2</sup> в перечне национальных интересов РФ впервые были закреплены и вынесены на первое место положения о сбережении народа России в аспектах морального и физического здоровья человечества, а также о развитии человеческого потенциала, повышении качества жизни и благосостояния граждан.

В соответствии с российским законодательством под национальной безопасностью следует понимать особое правовое состояние, характеризующееся определенным уровнем защищенности национальных интересов РФ от различного рода угроз, при котором обеспечивается реализация конституционных прав и свобод граждан РФ, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, суверенитет, независимость, государственная целостность, социально-экономическое разви-

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утратил силу): Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27. Ст. 5351.

тие Российской Федерации. Иными словами, это особый конституционный режим, позволяющий гармонично существовать и развиваться личности, обществу и государству. Такие показатели общественных отношений, как низкий уровень преступности, низкий уровень смертности на дорогах, долгая продолжительность жизни, низкий уровень инфляции, удовлетворенность качеством предоставляемых публичных услуг, степень защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, и др., закладываются в основу пороговых показателей оценки национальной безопасности, выступают мерилami эффективности обеспечения национальной безопасности, достигнутого уровня защищенности во всех сферах жизнедеятельности.

В настоящее время не меньшую опасность, по сравнению с угрозами личными, политическими и экономическими, представляют собой угрозы информационному, научно-технологическому, духовно-культурному суверенитету. Современные информационно-цифровые технологии меняют правовую жизнь человека (электронные выборы, референдумы, получение публичных услуг и др.), систему управления общества и государства, порождают не только новые возможности для развития, но и угрозы. Данные обстоятельства актуализируют как традиционные, так и принципиально новые запросы, обращенные к политике обеспечения национальной безопасности. Речь идет и о потребности разрабатывать собственные технологии, науку, и о способности обеспечить экономику продукцией надлежащего качества, а также о появлении нового вида неравенства – технологического, и о рисках злоупотребления правами, навязывании чуждых нам ценностей, об утрате признака публичности у целого ряда демократических институтов, об угрозах национально-культурному пространству государства и др. Указанные моменты нашли отражение в новых конституционных положениях, введенных в 2020 г. в ст. 71 Конституции РФ, в п. «м» которой в том числе закреплено, что к исключительному ведению РФ относятся вопросы защиты личности, общества и государства в сфере оборота цифровых данных, по вопросам применения цифровых технологий. А так же в п. «в.1» ст. 114 Конституции РФ, в котором к полномочиям Правительства РФ отнесены полномочия по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития РФ, сохранения

и развития ее научного потенциала и др. Принципиальное значение в данном ключе также содержат поправки п. «ж.1» ст. 72 Конституции РФ, признающие брак – союз мужчины и женщины – как одну из конституционных ценностей, как отмечал Конституционный Суд<sup>1</sup> семья, материнство в исконном, традиционном, воспринятом от предков понимании представляет те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступает в качестве нравственной, национально-культурной основы сохранения и развития многонационального народа РФ.

Стратегия национальной безопасности предусматривает в своей структуре наличие сил и средств, ее обеспечивающих. В самом широком смысле система национальной безопасности в ее понимании как совокупность базовых ценностей, национальных приоритетов и стратегий, субъектов, их обеспечивающих, реализующих и охраняющих, закреплена в тексте Конституции РФ, которую по праву можно считать основой национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности 2021 г. подразумевает, что все силы (субъекты) и средства (законодательство, техника, технологии, имущество и др.), при помощи которых обеспечивается национальная безопасность, и составляют систему обеспечения национальной безопасности.

К субъектам обеспечения национальной безопасности следует относить систему публичной власти, институты гражданского общества, которые достигают поставленных целей и задач в системе национальной безопасности соответственно своего предназначения и функции в государстве и обществе. Выделяют три основных направления обеспечения безопасности: защита государства (обеспечение целостности, суверенитета), защита общества (обеспечение общественного порядка и общественного спокой-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2010 года № 151-О-О; Определение Конституционного Суда РФ от 24 октября 2013 г. № 1718-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексева Николая Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 7.1 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»: [Электронный ресурс] URL: <http://www.constitution.ru/decisions/> (дата обращения: 01.09.2022).

ствия), защита личности (обеспечение личной безопасности, комфортной среды для удовлетворения своих интересов, потребностей и их развития).

Обеспечение обороноспособности страны возлагается на военную организацию государства. Обеспечение государственной безопасности – противоборство экстремизму, терроризму, попыткам изменения конституционного строя – возлагается на спецслужбы. Обеспечение общественной безопасности, личной безопасности, охрана и защита прав и свобод граждан осуществляется правоохранительными органами, общественными организациями.

Существенную роль в обеспечении национальной безопасности играет Президент РФ, который является Верховным главнокомандующим, Главой Совета безопасности, который готовит ему проекты решений по ликвидации существующих угроз, общие положения по обеспечению национальной безопасности, а также предлагает направления изменения Концепции национальной безопасности РФ. Президент РФ имеет полномочия по введению военного положения, чрезвычайного положения, обеспечивая тем самым государственную целостность, суверенитет и самостоятельность государства. Обеспечивается национальная безопасность законотворческой деятельностью Федерального Собрания РФ, исполнительно-распорядительной деятельностью Правительства России, судебными органами, а также несением государственной службы в Вооруженных Силах РФ, Федеральной службе безопасности России, Федеральной таможенной службе России, Федеральной службе исполнения наказаний, МВД России и целого ряда иных органов, осуществляющих правоохранительную деятельность.

### **§ 7.11. Правоохранительные органы в системе безопасности России: конституционно-правовой аспект**

Правоохранительная деятельность – это деятельность органов государственной власти по обеспечению законности, правопорядка, охране прав и законных интересов общества, государства, общественных и иных объединений граждан, защите прав и свобод человека и гражданина, борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, которая осуществляется в установленном законом порядке посредством применения в строгом

соответствии с законом мер юридического воздействия (в т. ч. мер государственного принуждения).

Правоохранительная деятельность является одной из основных функций правового государства и инструментом обеспечения конституционного правопорядка. Согласно ч. 2 ст. 45 Конституции РФ «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом»; при этом такая защита может осуществляться не только отдельным человеком, но и в составе общественных объединений, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 30 Конституции РФ «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». Для большей части органов государственной власти, для органов общей компетенции осуществление правоохранительной деятельности выступает в качестве неосновной, дополнительной функции. Хотя права и свободы определяют смысл и содержание деятельности всех органов государственной власти, органов местного самоуправления и законодательства. В указанном широком понимании к правоохранительным органам следует относить всю систему органов государственной власти, в том числе Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ и иные.

Однако правоохранительная функция у данных органов будет не основной, а сопутствующая их основному функциональному предназначению в системе разделения властей, системе публичной власти. Между тем в системе органов государственной власти следует выделять отдельную группу органов, осуществляющих правоохранительную функцию узкоспециализировано.

Правоохранительные органы РФ – это государственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, государства, борьба с преступностью с правонарушениями путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом. В своей деятельности правоохранительные органы руководствуются Конституцией РФ и другими законами (УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ и т. д.).

Характер деятельности узкоспециализированных правоохранительных органов и организаций отличается не только по направлениям деятельности (осуществление правосудия, оказание квалифицированной юридической помощи, охрана общественного порядка, борьба с преступлениями и т. д.), но и по способам воздействия на субъекты (применение мер государственного принуждения, профилактика и предупреждение правонарушений).

В отношении отдельных составных частей правоохранительной системы действуют специальные нормы, регулирующие их деятельность. Например, ФЗ 2011 г. «О полиции»<sup>1</sup>, из ч. 1 ст. 1 которого следует, что функциональное предназначение полиции состоит в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, в противодействии преступности, охране общественного порядка, собственности. Другой пример: прокуратура РФ – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>).

В РФ функционирует система правоохранительных органов, которая представляет собой единую совокупность органов и учреждений, в задачи которых входит охрана общественного порядка, защита личности, общества, государства от различных видов опасностей и угроз, деятельность которых регулируется соответствующими общими и специальными нормами законодательства. Вся деятельность правоохранительных органов направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, поддержание законности и правопорядка в государстве. Основным отличием правоохранительных органов от иных государственных структур является то, что правоохранительные институты специально наделены государством полномочиями осуществления деятельности по охране прав человека и гражданина от нарушений в соответствии с указанным законом порядке.

---

<sup>1</sup> О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

МВД России в системе правоохранительных органов, в первую очередь, осуществляющих защиту и охрану конституционных прав и свобод граждан, по буквальному смыслу их отнесения к указанной группе специализированных органов государственной власти, в совокупности обеспечивающих национальную безопасность, занимает особое место.

Характеризуя конституционно-правовой статус МВД России, следует отметить, что данное ведомство в системе разделения властей следует относить к исполнительной ветви власти, которую возглавляет Правительство РФ, однако МВД России подчиняется Президенту РФ. МВД России представляет собой федеральное министерство, осуществляющее функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере миграции, в сфере контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также правоприменительные функции по контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

В настоящее время в России, как и в большинстве стран мира, полиция представляет собой «специализированный правоохранительный орган, призванный охранять жизнь, здоровье, имущество, общественный порядок и публичную безопасность»<sup>1</sup>.

В российской правоохранительной системе полиция выступает самым близким к населению органом, способствующим защите от преступных посягательств, предотвращению правонарушений, охране собственности. В своей деятельности полиция реализуют целый комплекс стимулирующих способов и методов принуждения. Полиция осуществляет охранительную функцию (контроль-надзор), административно-юрисдикционную функцию (привлечение к административной ответственности). Помимо основных функций, обеспеченных государственно-властным принуждением, полиция осуществляет функции предоставления государственных услуг, это так называемые социальные функции МВД России. Социальные функции МВД России – это социально полезные направления деятельности полиции, не обеспеченные принуждением и обусловленные участием полиции в удовлетворении потребностей

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Ю.Е. Аврутин и др. М., 2011. С. 7.

общества, в предоставлении различных благ гражданам посредством оказания государственных услуг в рамках основных направлений своей деятельности.

Полиция, выступая от имени государства, выполняя его задачи, реализуя свое функциональное предназначение в системе органов государственной власти, в системе правоохранительных органов, при осуществлении своих направлений деятельности охраняет и защищает систему конституционных ценностей закрепленных в первой главе Основного закона. В буквальном смысле, полиция защищает и охраняет само государство как ценность, а также устанавливаемые им конституционный строй, правопорядок, гражданский мир и согласие, выступающие важнейшим условием гарантирования высшей ценности в государстве, (ст. 2 Конституции РФ). Согласно ст. 1 ФЗ «О полиции» основным предназначением полиции выступает защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. Указанные положения статусного закона о полиции конкретизируют положения ст. 2 Основного закона в части функционального предназначения органов внутренних дел. Во-первых, подчеркивается, что не просто человек, его права и свободы, а его жизнь и здоровье, которые первичны и выступают основой личной безопасности, иных прав и свобод, находятся под защитой. Во-вторых, режим защиты распространяется равным образом на всех лиц, находящихся на территории РФ, независимо от их гражданской принадлежности, что выступает, несмотря на применение полицией в ходе реализации ее задач и функций государственно-властного принуждения, основой ее взаимодействия с обществом. В-третьих, идет четкое отграничение компетенции полиции от иных органов государственной власти, входящих в систему национальной безопасности, указывается направление, на котором государство ее обеспечивает – противодействие преступности, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Иными словами, полиция обеспечивает правопорядок, однако не только решает базовые задачи государства, но и создает условия для достойной жизни личности в России.

МВД России выступает активным участником конституционно-правовых отношений:

- в рамках избирательных правоотношений содействует и взаимодействует с избирательными комиссиями при проведении выборов и референдумов;

- является субъектом реализации российского законодательства в сфере гражданства РФ;

- предоставляет государственные услуги гражданам РФ по выдаче паспорта гражданина РФ, документа удостоверяющего личность российского гражданина за рубежом;

- осуществляет полномочия, связанные с реализацией гражданами конституционного права на свободу передвижения и выбора места жительства (осуществляет регистрацию по месту пребывания и месту жительства граждан РФ);

- принимает участие в разрешении вопроса о предоставлении гражданам РФ статуса вынужденного переселенца;

- осуществляет контроль и надзор за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ (миграционный учет в отношении иностранных граждан);

- предоставляет государственные услуги по выдаче иностранным гражданам разрешения на временное проживание, вида на жительство;

- принимает участие в разрешении вопроса о предоставлении иностранным гражданам (лицам без гражданства) статуса беженца;

- осуществляет контроль за трудовой деятельностью иностранных работников;

- участвует в реализации государственной программы по добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, и мн. др.

По смыслу Основного закона полиция в своей деятельности обязана руководствоваться конституционными принципами: законности, признания, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единства системы государственной власти, принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, публичности, доступности,

принципа соразмерности ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Безусловно, принципы соблюдения и уважения, гарантированности прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 17, 18 Конституции РФ) занимают главенствующее положение в деятельности полиции, вместе с тем не менее важное значение имеет принцип законности (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ).

В соответствии с данным базовым, универсальным конституционным принципом формирования, организации и функционирования органов публичной власти деятельность всех органов, как государственной, так и муниципальной власти, должна осуществляться на основе Конституции РФ и принимаемых в соответствии с нею законов, иных нормативных правовых актов.

Принцип законности подразумевает, что деятельность органа внутренних дел осуществляется в строгом соответствии с нормами Конституции РФ и принимаемых на его основе законов. Регламентации порядка организации деятельности полиции реализуются в строгом соответствии со статусными ФЗ «О полиции», иными ФЗ и нормативными правовыми актами, регламентирующими прохождение службы в органах внутренних дел, а также затрагивающими отдельные направления деятельности полиции. По смыслу конституционного принципа законности положения указанных нормативных правовых актов равным образом распространяют свое действие на все территориальные подразделения МВД России на всей территории России. Граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства имеют право обжаловать действия и решения должностных лиц МВД России, обратиться в суд за восстановлением прав и свобод вследствие ограничения прав действиями и решениями, вынесенными должностными лицами МВД России.

Ключевым вопросом в деятельности правоохранительных органов государственной власти выступает вопрос о правомерности ограничения прав человека в ходе осуществления своей правоприменительной деятельности. Прежде всего, все органы государственной власти имеют цель обеспечить, осуществить охрану и защиту прав и свобод. Права и свободы

определяют смысл и содержание деятельности органов государственной власти (ст. 18 Конституции РФ).

Однако согласно Конституции РФ осуществление прав и свобод человека и граждан не должно нарушать права других граждан (ст. 17). В случае выявления фактов нарушения прав человека уполномоченный на то орган государственной власти должен незамедлительно отреагировать и пресечь нарушение, привлечь виновного к ответственности, применить к нему в случаях, предусмотренных законом, меры принуждения. Любое принудительное воздействие на человека, даже обоснованное необходимостью защиты прав другого человека, обеспечения общественного порядка, национальной безопасности, всегда сопряжено с проблемами определения пределов допустимости применения принуждения, критериев его правомерности. Меры принуждения всегда сопряжены с ограничением прав и свобод человека и гражданина. Ограничения прав в указанных случаях служат целям достижения административного производства, уголовного судопроизводства и др., их применение осуществляется в строгом соответствии с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно отмечал, что ограничения прав и свобод человека и гражданина должны отвечать требованиям правомерности и обоснованности, быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений<sup>1</sup>.

Конституция РФ в ч. 3 ст. 55 установила основания и цели ограничений прав и свобод человека и гражданина, указав, что они могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты: основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом не подлежат ограничению ни при каких условиях, в том числе во время введения военного и чрезвычайного положения, права и свободы, законные интересы личности, пере-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15–П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/decisions/> (дата обращения: 01.09.2022).

численные в ч. 3 ст. 56 Конституции РФ: право на жизнь, достоинство личности, свободы совести и вероисповедания, право на жилище, право на судебную защиту, право на получение квалифицированной юридической помощи, не свидетельствовать против себя и своих родственников и ряд других.

Применение мер принуждения в деятельности федеральных органов исполнительной власти имеет определенные трудности, поскольку применяющему их должностному лицу необходимо в каждой практической ситуации сочетать особенности порядка применения конкретной меры с соблюдением критериев правомерности и законности, сопряженных с ними ограничений прав и свобод личности.

Ограничения прав личности неразрывно связаны с применением мер принуждения федеральными органами исполнительной власти, они диктуются обстоятельствами конкретного административного правонарушения, дела об уголовном преступлении. Они применяются при невозможности практического достижения целей административного производства либо уголовного судопроизводства, без ограничения определенного объема прав и свобод личности в личной, экономической и иных сферах при применении к ней мер принуждения как административно-правового (например, привод, доставление, личный досмотр и др.), так и уголовно-процессуального характера (заключение под стражу, обыск, применение мер медицинского характера и др.).

Должностное лицо, принимающее решение о применении той или иной меры принуждения, должно оценить, установить в конкретной жизненной ситуации, потенциально обуславливающей их применение, признаки адекватности, целесообразности, обоснованности, а также пропорциональности и соразмерности ограничений конституционных прав личности, вызываемых их применением, а также компенсировать, в случае указанных ограничений, возможности лица по защите, предоставив предусмотренные законом права и свободы в рамках соответствующего производства.

При этом адекватность причиняемых ограничений (как соответствие установленным правилам) означает, что лишения, в части определенного законом уменьшения объема прав и свобод, претерпеваемые личностью в

случае применения указанных мер, основываются на Конституции РФ, КоАП РФ, УПК РФ, иных ФКЗ, ФЗ, допустимы строго в установленных Конституцией РФ целях.

В случае возможности достижения целей административного производства, уголовного судопроизводства без их применения, ограничения не применяются, в противном случае они будут признаны нецелесообразными и необоснованными. Так как их цели могли бы быть достигнуты и без ограничений прав граждан, действия должностного лица в таком случае будут признаны неправомерными и незаконными. Целесообразность (необходимость) – это признак, указывающий на необходимость ограничений того или иного блока прав личности, в момент применения той или иной меры принуждения, в каждом конкретном случае взаимоувязан с конкретной целью, а также с обоснованностью их применения.

Соразмерность ограничений прав личности – это признак, указывающий на соответствие используемой меры принуждения цели(ям) соответствующего процессуального производства на конкретном его этапе, а также разумности пределов продолжительности ее применения и максимальных сроков ограничения прав личности, сопряженных с ее применением, либо указанному в законе дополнительному обязательному признаку, взаимоувязанному с ее применением. Пропорциональность ограничений – это признак, указывающий на соразмерность применяемых ограничений прав личности применимо к конкретной цели меры принуждения, на наличие гарантий обеспечения прав личности, к которому применяется мера принуждения.

Таким образом, ограничение тех или иных конституционных прав при применении мер принуждения должностным лицом правоохранительного органа обусловлено необходимостью достижения публичных целей, осуществляется исходя из критериев разумности, необходимости и соразмерности, правовой определенности, в том числе и по срокам вводимых ограничений, оптимального баланса публичных и частных интересов, имеет генеральную цель – достижение общего блага.

Случаи, когда полиция ограничивает конституционные права и свободы посредством применения административных средств принуждения, не редки, однако это оправдано в связи с выполнением первоочередной,

генеральной задачей полиции в сфере охраны общественного порядка как составной части обеспечения национальной безопасности – обеспечения безопасности личности. Так, например, такое подразделение полиции, как Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, осуществляя в соответствии с ФЗ «О полиции» полномочия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения реализует такие административные формы деятельности, как контроль и надзор, а так же предоставляет государственные услуги. Согласно п. 19 ч. 1 ст. 12 статусного закона полиция в рамках данного направления деятельности обязана осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения, регулировать дорожное движение, оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии, осуществлять государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения и др.

Реализация данных форм деятельности полиции неизбежно сопряжена с ограничением конституционных прав и свобод личности, поскольку в предусмотренных законодательством случаях необходимо останавливать транспорт, пешеходов, то есть по факту ограничивать свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ), досматривать, проверять документы, техническое состояние транспортного средства, т. е. ограничивать свободу личности, ее неприкосновенность, частную жизнь, собственность (ст. 22, 23, 35 Конституции РФ) и иные права личности, что в условиях правомерного ограничения оправдано целесообразностью обеспечения главной ценности – жизни человека, а также снижением числа погибших и раненых в ДТП.

Таким образом, МВД России является органом государственной власти, входящим в структуру правоохранительных органов РФ, в единую систему федеральных органов исполнительной власти. МВД России подчиняется Президенту РФ. В своей деятельности ведомство обязано руководствоваться конституционными принципами законности, признания, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, единства системы государственной власти, принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ

и органами государственной власти субъектов РФ, публичности, доступности, принципом соразмерности ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. МВД России осуществляет в рамках установленных федеральным законодательством компетенции деятельность, направленную на защиту и охрану конституционных прав и свобод личности, систему конституционных ценностей, закрепленных в основах конституционного строя.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституционное право выступает базовой, системообразующей, ведущей отраслью права, в силу особой юридической силы ее основного источника – Конституции РФ, изменения в содержании которой влекут за собой соответствующие поправки во всем российском законодательстве, отраслях права. Последние конституционные поправки от 14 марта 2020 г., внесенные в нее, одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., повлекли существенные изменения в регулировании федеративных, семейных, муниципальных, правоохранительных и многих других правоотношениях.

Конституция РФ 1993 г. пятая по счету в истории российского конституционализма, в отличие от предыдущих идеологизированных конституций бывшего СССР и союзных республик, воплотила в действительности провозглашенные в ней политические, социальные и правовые идеалы, является фактической. В государстве эффективно функционирует механизм защиты базовых ценностей общества и государства, личности, включающий в себя различные способы восстановления нарушенных прав, элементы самозащиты личности, охраны гражданского общества.

Конституция РФ выступает основой национальной безопасности. Публичные органы выступают субъектами обеспечения национальной безопасности, целью которой является защита личности, общества и государства от различного рода угроз, а также достижение благополучия и прогресса. МВД России, являясь федеральным органом исполнительной власти, выполняя узкоспециализированные правоохранительные функции, занимает особое место в сфере обеспечения национальной безопасности, участвует в формировании правового государства, укреплении законности и правопорядка в стране.

## ЛИТЕРАТУРА

### НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 05.10.2022).

2. Всеобщая декларация прав человека принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1996 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

5. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

6. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

7. О языках народов России: декларация Верховного Совета РСФСР от 25.10.1991 № 1808/1-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 12.12.1991. № 50. Ст. 1742.

8. Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 1.

9. О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 года № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 2.

10. О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 года № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

11. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 года № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 28.07.2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4202.

12. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

13. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

14. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: федер. конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

15. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: федер. конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: федер. конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: федер. конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ (ред. от 02.06.2007) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

16. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: федер. конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

17. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федер. конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ (ред. 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

18. О Конституционном Суде Российской Федерации: федер. конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

19. О судебной системе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

20. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

21. О государственном гимне Российской Федерации: федер. конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ (ред. от 21.12.2013) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

22. О государственном гербе Российской Федерации: федер. конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

23. О государственном флаге Российской Федерации: федер. конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

24. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ: федер. конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ (ред. от 31.10.2005) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

25. О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

26. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // Российская газета. № 251. 2020. 9 ноября.

27. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2022).

28. О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2022).

29. О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2022).

30. О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области: федер. конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2022).

31. О средствах массовой информации: закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

32. О статусе судей в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. 16.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

33. О закрытом административно-территориальном образовании: закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 24.02.2021)

[Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

34. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 11.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

35. О статусе столицы Российской Федерации: закон РФ от 15.04.1993 № 4802-1 (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

36. О беженцах: федер. закон от 19.02.1993 № 4528-1 (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

37. О вынужденных переселенцах: федер. закон от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 08.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 01.09.2022).

38. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания: федер. закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

39. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 08.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

40. Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>(дата обращения: 01.09.2022).

41. О национально-культурной автономии: федер. закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 01.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

42. О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17.12.1998 №188-ФЗ (в ред. 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

43. О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации: федер. закон от 04.03.1998 № 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 1998. № 46. 10 марта.

44. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

45. О политических партиях: федер. закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

46. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 14.07.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

47. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

48. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 23.11.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

49. О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 01.09.2022).

50. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

51. Об Общественной палате Российской Федерации: федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

52. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

53. О безопасности», Концепция общественной безопасности в РФ (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685): федер. закон от 28.12.2010 № 390 (ред. от 09.11.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

54. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

55. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федер. закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

56. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федер. закон от 07.05.2013 года № 79-ФЗ (ред. от 26.05.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

57. О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

58. О парламентском контроле: федер. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 14.03.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

59. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 28.06.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

60. Об уполномоченном по правам ребенка в Российской Федерации: федер. закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ (ред. 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

61. О гражданстве: федер. закон от 31.05.2020 № 62-ФЗ (ред. от 24.09.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

62. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 18.03.2020 № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

63. О федеральной территории «Сириус»: федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 01.09.2022).

64. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон от 22.12.2020 № 439-ФЗ (ред. от 01.04.2022) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

65. О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания: Указ Президента РФ от 11.10.1993 № 1626 (ред. от 10.01.2003) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

66. Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации: Указ Президента от 13.03.1997 № 232 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

67. Положение о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища: Указ Президента РФ от 21.07.1997 № 746 (ред. от 19.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

68. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

69. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 года № 986 (ред. от 15.01.2019) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

70. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 27.03.2019 № 130 // Собрание законодательства РФ. 01.04.2019. № 13. Ст. 1390.

71. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (ред. от 04.02.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

72. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2001 № 679 // Российская газета. 2001. № 111. 14 июня.

73. Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 183 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

74. Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

75. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от 17.07.2019 № 343 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022). «Всеобщая декларация прав человека» принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998. 10 декабря.

76. О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента РФ от 07.05.2021 № 596 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

77. О внесении изменений в Указ Президента РФ от 24.04.2019 № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке» и «О внесении изменений в Указ Президента РФ от 29.04.2019 № 187 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке: Указ Президента РФ от

11.07.2022 № 440 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

78. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (Ч. II). Ст. 5351.

79. О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 06.09.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

80. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ред. от 24.05.2022): постановление Государственной Думы Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-Н ГД [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

81. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (ред. от 13.04.2022): постановление Совета Федерации Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

82. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (вместе с «Протоколом к Федеративному договору»): федеративный договор от 31.03.1992 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

83. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992): федеративный договор от 31.03.1992 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

84. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Фе-

дерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31.03.1992 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

85. Устав Ростовской области: областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ФЗ (ред. от 23.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

86. О выборах и референдумах в Ростовской области: областной закон Ростовской области 2016 года № 525-ЗС (ред. от 23.04.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

87. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 № 1/8913) (ред. от 08.05.2020) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

88. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15–П [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/decisions/> (дата обращения: 01.09.2022).

89. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П // Российская газета. 2015. № 163. 27 июля.

90. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.01.2010 года № 151-О-О [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/decisions/> (дата обращения: 01.09.2022).

91. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексева Николая Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 7.1 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»: определение Конституционного Суда РФ от 24.10. 2013 г. № 1718-О [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/decisions/> (дата обращения: 01.09.2022).

92. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (утратил силу): федер. закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

93. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (утратил силу с 1 января 2023 г.): федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

94. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (утратил силу): федер. закон от 05.08.2000 № 113-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

95. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ (утратил силу): федер. закон от 03.12.2012 № 113-ФКЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

96. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утратил силу): Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 01.09.2022).

### **Учебные, научные и иные публикации**

1. Авакьян С.А. Гражданство Российской Федерации. М., 1994.
2. Авакьян С.А. К вопросу о понятии публичной власти // Публичная служба: правовой и управленческие аспекты: материалы по итогам научно-практической конференции с международным участием. Екатеринбург, 2021.
3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебное пособие для вузов. М., 2007.
4. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020.
5. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М., 2016.
6. Бондарь Н.С. Конституционные проблемы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ // Terra Economicus. 2010. № 1.
7. Бондарь Н.С. Информационно-цифровое пространство в конституционном измерении: из практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 11.

8. Бондарь Н.С. Совершенствование системы публичной власти – важное направление современной конституционной реформы, фактор развития регионального законодательства // Совершенствование конституционно-правовых механизмов организации публичной власти в современной России: общественный диалог. VII Донской юридический форум: сб. материалов Национальной научно-практической конференции. Азов, 2020.
9. Бондарь Н.С., Капранова Ю.В. Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации. Ростов н/Д, 2001.
10. Воеводина Т.Н. Конституционный Суд РФ как гарант реализации принципа системы «сдержек и противовесов» в системе разделения властей РФ // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 3.
11. Евлоев И.М. Отдельные аспекты применения Конституции РФ при осуществлении нормоконтроля судами общей юрисдикции и арбитражными судами // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4.
12. Зорькин В.Д. Десять лекций о праве. М., 2021.
13. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Ю.Е. Аврутин и др. М., 2011.
14. Кучерена А.Г., Дмитриев Ю.А. Гражданское общество в России. Проблемы становления и развития: учебное пособие. М., 2017.
15. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти: учебник / В.В. Барбин и др. М., 2020.
16. Права человека: учебник / отв. ред. Е.А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М., 2011.
17. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию? // Литературная газета. 1990. 18 сентября.

*Учебное издание*

КАПРАНОВА Юлия Витальевна,  
кандидат юридических наук, доцент;  
ОСЯК Андрей Николаевич,  
кандидат юридических наук, доцент;  
СИЗОВА Наталья Мироновна,  
кандидат философских наук

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ**

Учебное пособие

Редактор *Н.А. Тапашева*  
Корректор *Л.Н. Кожоридзе*  
Технический редактор *Н.А. Тапашева*  
Компьютерная верстка – *Е.Е. Пелехатой*

Подписано в печать 16.12.2022.  
Формат 60x84/16. Объем 15 п. л. Набор компьютерный.  
Гарнитура Times New R. Печать лазерная.  
Бумага офисная. Тираж 60 экз. Заказ № 152.  
Редакционно-издательское отделение НИиРИО  
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.  
Отпечатано в ГПиОП НИиРИО  
ФГКОУ ВО РЮИ МВД России.  
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83.